

Nuestra salud, nuestras voces

El caso a favor de la participación pública en los foros de gobernanza ambiental multilateral

Antecedentes: La restricción de los espacios para la participación pública

En una democracia es esencial que se dé la participación pública en las decisiones que afectan la salud humana y el medio ambiente, ya que es de crucial importancia para asegurar el derecho de participación de los individuos en los procesos de toma de decisiones que tienen un impacto en sus vidas a nivel local, nacional, y global. Aunque las consideraciones para la participación varían de un foro a otro, una participación significativa requiere de la capacidad para intervenir en la formulación de políticas, las resoluciones y las leyes y para rastrear el desarrollo de cada negociación. Sólo de esta manera podrán las políticas globales reflejar los puntos de vista de quienes se ven afectados por las decisiones referentes a las políticas, quienes, en última instancia, deberán estar involucrados en su implementación.

En años recientes, se ha visto limitada la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones a nivel internacional, lo cual ha despertado la preocupación sobre la inclusividad y la transparencia. A pesar de ser partes interesadas de importancia clave, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los pueblos indígenas y los representantes de las comunidades afectadas se han visto marginados en los foros en los que se formulan políticas de importancia crítica. Por ejemplo, el proceso del Quinto Comité Intergubernamental de Negociación (CIN-5) para un Tratado sobre los Plásticos implicó numerosas reuniones a puerta cerrada que excluyeron a las OSC, socavando así la participación pública sin dar ninguna justificación que explique por qué las reuniones se hicieron a puerta cerrada. En la Sexta Asamblea Ambiental de las Naciones Unidas (UNEA-6) realizada en 2024, se limitaron los derechos de intervención de las OSC, obstaculizando sus contribuciones significativas a las urgentes discusiones ambientales.

Esta caída en la participación de la sociedad civil debilita la rendición de cuentas e implica el riesgo de pasar por alto diversas perspectivas esenciales para la toma de decisiones. Peor aún, crea condiciones para el desarrollo de políticas menos efectivas que no incorporen los conocimientos profundos y las experiencias de quienes conocen los problemas más a fondo: aquellas personas cuyas vidas se ven más afectadas por los problemas ambientales.

¿En qué consiste la participación pública?

Es esencial que haya participación pública en la gobernanza ya que involucra a partes interesadas que de manera directa o indirecta contribuyen a las decisiones sobre las políticas, los planes o programas que tienen un impacto sobre sus vidas. Esto puede incluir a individuos y grupos que se ven afectados, de manera positiva o negativa, por las acciones propuestas, como la legislación o las políticas de los proyectos. Durante las negociaciones de las Naciones Unidas, las OSC típicamente se involucran en el proceso de toma de decisiones a través de proporcionar recursos que contengan investigaciones de relevancia, que van desde la información científica más reciente hasta análisis legales, informes de posición (como los puntos de vista de IPEN), la organización de eventos informativos y la asistencia a reuniones plenarias y sesiones de grupos de contacto en los cuales se formulan los textos de los convenios, las decisiones, las resoluciones y guías. Las OSC pueden contribuir con análisis y observaciones a los textos propuestos que se encuentran en fase de desarrollo a través de proporcionar insumos únicos en apoyo a las decisiones tomadas por los Estados Miembros.

Hacer que la participación pública sea accesible a escala internacional puede ser todo un desafío. Factores como la complejidad de la logística, los costos asociados con asistir a las negociaciones, las reglas en torno a la acreditación, los requisitos para obtener visas y las sustanciales inversiones financieras que se necesitan pueden crear barreras para los participantes. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomienda que los Estados creen y mantengan un ambiente

seguro y propicio que facilite el ejercicio del derecho a participar en asuntos públicos.¹

Los miembros del público cuentan con diferentes habilidades, recursos, circunstancias socio-culturales y niveles de influencia económica o política, por lo que se deben de tomar medidas especiales para asegurar un proceso equilibrado y equitativo. Se deberán de diseñar procesos y mecanismos para el acceso internacional de manera que promuevan la transparencia, reduzcan la desigualdad, eviten el ejercicio de una indebida injerencia económica o política y faciliten la participación de aquellos sectores que se ven afectados más directamente y probablemente no cuenten con los medios para poder participar sin quien les anime y apoye.²

El costo de la toma de decisiones a puerta cerrada y los beneficios de la participación

La participación enaltece los derechos humanos a través de promover la democracia, el estado de derecho, la inclusión social y el crecimiento económico. Reduce la desigualdad y el conflicto social, empodera a los individuos y grupos y forma la base de los enfoques a los derechos humanos y en contra de la marginación. Mientras que, en última instancia, son las autoridades públicas las que cargan con la responsabilidad por la toma de decisiones, el involucramiento social ofrece perspectivas sobre temas específicos, identifica las lagunas existentes y evalúa las políticas y su impacto, equilibrando así los intereses en conflicto. Esto permite que la toma de decisiones sea más informada y sostenible, impulsando la efectividad, la rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones públicas, legitimando las decisiones del Estado y fomentando la aceptación social. A pesar de su importancia internacional, el trabajo realizado por los organismos internacionales de toma de decisiones sigue siendo opaco para muchas personas. Asegurarse de que las decisiones ambientales reflejen los puntos de vista de aquellos que se ven afectados por ellas, aumenta el apoyo público, promueve el desarrollo sostenible y ayuda a proteger el disfrute de

¹ Directrices para los Estados sobre la implementación efectiva del derecho a participar en los asuntos públicos, párrafo 19.

² Directrices de Almaty sobre promover la aplicación de los principios del Convenio de Aarhus en foros internacionales ('Directrices de Almaty') en: Convenio de Aarhus, Decisión II/4, Promover la aplicación de los principios del Convenio de Aarhus en foros internacionales (UN Doc. ECE/MP.PP/2005/2/Add.5, 20 de junio de 2005).

los derechos que dependen de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible.³

Las restricciones a la participación llevan a procesos que excluyen los insumos científicos esenciales en las decisiones referentes a cuestiones ambientales y de la salud, así como los conocimientos prácticos de las personas afectadas por los estresores ambientales y de salud. El involucramiento de expertos de la sociedad civil y titulares de derechos incluyendo mujeres, niños/niñas y jóvenes, además de sindicatos asegura que las negociaciones estén informadas por conocimientos científicos independientes y aporta la experiencia que han vivido directamente los individuos cuya salud y derechos humanos están en un mayor nivel de riesgo debido a la degradación ambiental, la cual es de crucial importancia.

La participación además facilita la inclusión de los pueblos indígenas, quienes a pesar de ser los titulares soberanos de los derechos, sus puntos de vista y sus valores culturales no se representan adecuadamente en los procesos de toma de decisiones con respecto a la tierra, el paisaje marino y los recursos biológicos. Más aún, la participación de los pueblos indígenas potencialmente puede mitigar los impactos dañinos y maximizar los beneficios de los proyectos implementados en sus tierras ancestrales y los alrededores.

Las restricciones a la participación pública beneficia a los países que buscan obstaculizar el progreso a través de facilitar maniobras a puerta cerrada que se da fuera del campo visual de observadores independientes. Además de proporcionar esta función supervisora, las OSC hacen contribuciones singulares que fortalecen las políticas democráticas y efectivas. Por ejemplo, en años recientes, la participación activa de IPEN en las negociaciones internacionales ha contribuido a:

- Desmitificar el mito de que los plásticos no tienen un impacto adverso sobre la salud humana a través de difundir estudios independientes sobre los daños a la salud y el medio ambiente causados por las sustancias químicas peligrosas durante los procedimientos del CIN en torno al Tratado sobre los Plásticos.

³ Ver el párrafo 23 del “Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/HRC/37/59, 2018.

- Exponer la promoción del reciclado de sustancias químicas por parte de la industria petroquímica como una forma de evitar las restricciones a la producción de plásticos. Se logró esta exposición a través de la interacción entre IPEN y otras OSC con informantes de alto nivel de la industria de los plásticos, cuyas voces usualmente no se escucharían en los foros internacionales.
- Proporcionar datos e insumos científicos independientes durante las evaluaciones químicas durante la revisión de las sustancias altamente tóxicas como las dioxinas, PCB, UV-328, y las parafinas cloradas, entre otras, como parte del trabajo del Comité de Examen de los Contaminantes Orgánicos Persistentes (CCOP) bajo el Convenio de Estocolmo.

Los principios legales subyacentes a la participación pública en asuntos ambientales

El Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁴ y el Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵ afirman que todos tienen el derecho de participar en el gobierno, directamente o a través de representantes elegidos, con lo cual se promueve el involucramiento público en la gobernanza. El comentario general No. 25 del Comité de Derechos Humanos afirma que este derecho se extiende a la formulación e implementación de políticas a nivel internacional y regional y a influir sobre la legislación, las políticas y las prácticas nacionales. De ahí que esta toma de decisiones deberá ser transparente y basada en la rendición de cuentas, deberá involucrar a las personas afectadas y defender las libertades públicas, las cuales deberán de contar con protección internacional.

Además, se deberá asegurar que los participantes de la sociedad civil en reuniones regionales e internacionales estén seguros, sin estar sujetos a actos de represalia.⁶ El Principio 10 de la Declaración de Río enfatiza que es mejor abordar los desafíos ambientales a través de la participación de todos los ciudadanos preocupados. Este principio incluye tres componentes: el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia. Aunque desglosa las responsabilidades de los Estados con respecto a la

⁴ [Resolución de la Asamblea General 217 A](#) del 10 de diciembre de 1948.

⁵ Resolución de la Asamblea General 2200A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.

⁶ Directrices para los Estados sobre la implementación efectiva del derecho a participar en asuntos públicos, párrafo 96.

participación nacional, no define claramente sus implicaciones para la toma de decisiones a nivel internacional. La Agenda 21, que se adaptó en Río de Janeiro, hizo un llamado a las agencias de las Naciones Unidas y a las organizaciones intergubernamentales a fortalecer el papel de las ONG en “la formulación de políticas, la toma de decisiones, la implementación y evaluación” de los procesos de los foros sobre políticas internacionales.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Rio+20 de 2012 reafirmó el Principio 10, con lo cual se refuerza el compromiso de los Estados de involucrar a los principales grupos y partes interesadas en los procesos de toma de decisiones en todos los niveles. Los gobiernos también enfatizaron su dedicación a mejorar la participación e interacción efectiva de las partes interesadas de relevancia en los foros internacionales, en promover la transparencia, el involucramiento público y las alianzas para promover las prácticas de desarrollo sostenible.

El Convenio Aarhus de 1998⁷ y el Acuerdo de Escazú de 2018 formularon un enfoque basado en derechos para cada uno de los tres pilares del Principio 10: acceso a información ambiental, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia. Los dos acuerdos requieren que las Partes de los Convenios promuevan la aplicación de los principios de este Convenio en los procesos de toma de decisiones sobre el medio ambiente a nivel internacional y dentro del marco de las organizaciones internacionales en asuntos relacionados con el medio ambiente.⁸

Además, el Convenio de Estocolmo requiere que cada una de las Partes promueva y facilite la participación pública cuando se aborden los contaminantes orgánicos persistentes y sus efectos sobre la salud y el medio ambiente y se desarrollen respuestas adecuadas.⁹

Cómo integrar los principios de la justicia ambiental en los espacios internacionales de toma de decisiones

Las restricciones a la participación pública ponen en riesgo a la justicia ambiental para las comunidades que ya de por sí están enfrentando cargas desiguales de daño ambiental y que muchas veces quedan excluidas de los foros donde se toman decisiones. Los principios legales existentes pueden ayudar a definir los principios de la justicia ambiental, en los cuales se

⁷ Convenio sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Aarhus, 25 de junio de 1998; en vigor a partir del 30 de octubre de 2001) ('Convenio Aarhus').

⁸ Convenio Aarhus, Artículo 3(7) y Acuerdo de Escazú, Artículo 7(12).

⁹ Artículo 10(1)(d)

defienden “los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades afectadas a representarse y a defenderse” y “el derecho de los pueblos indígenas y de las comunidades locales de participar de manera efectiva en todos los niveles de toma de decisiones”.¹⁰

La Guía de Almaty para promover la aplicación de los principios del Convenio de Aarhus en foros internacionales estipula normas básicas sobre cómo se debe de realizar la participación pública. La Guía afirma que la participación en las negociaciones internacionales necesitan ser incluyentes, transparentes y oportunas y hace notar que:

- Se deberá de permitir la participación del público que tenga preocupaciones en las reuniones de los foros internacionales, incluyendo sus organismos filiales, en todas las etapas relevantes del proceso de toma de decisiones, a menos que hubiera una base razonable para excluir tal participación según las normas sobre la transparencia claramente redactadas.
- Se deberán de realizar esfuerzos para buscar de manera proactiva la participación de actores relevantes de manera transparente y a modo de consulta adecuada a la naturaleza del foro.
- La participación del público en las reuniones en los foros internacionales deberá de incluir el derecho a tener acceso a todos los documentos relevantes a la toma de decisiones realizada para la reunión, la circulación de declaraciones escritas y el derecho de hablar, sin perjuicio de la capacidad de los foros internacionales de priorizar sus asuntos y aplicar sus reglas de procedimiento.

Además, las agendas de las reuniones deberán permitir un tiempo adecuado para que las OSC puedan contribuir, ya que muchas veces se limitan sus insumos debido a limitaciones de tiempo, particularmente cuando sólo se les permite hablar hasta el final. En tales casos, sus puntos de vista se convierten en ideas de último minuto en vez de quedar integradas en la discusión. Asimismo, los planeadores de las reuniones deben de considerar la participación de los observadores, asegurándose de que haya suficientes lugares y espacio para todos los procesos involucrados.

Conclusiones y recomendaciones

Para las reuniones internacionales:

¹⁰ Ver [Los principios de justicia climática de Bali](#) de 2002 y Los principios de la justicia ambiental

- Promover la participación pública significativa como algo de vital importancia para la legitimidad y la eficacia de las decisiones que se tomen.
- Todas las reuniones, incluyendo los encuentros informales y los grupos de contacto, deberán permanecer accesibles a la sociedad civil y a los titulares de derechos.
- A los grupos de la sociedad civil se les permite participar de manera significativa en las negociaciones, incluyendo las discusiones en torno a opciones para el texto, y se les permitirá proporcionar sus observaciones sobre la formulación del texto y sus puntos de vista se vean reflejados en los informes de las reuniones.
- Se deberán de discutir y justificar de manera específica las restricciones a la participación. Cualquier limitación a la participación se debe de interpretar de manera estrecha.
- Se les deberá proporcionar a los observadores un espacio específico, y dedicado, además de lugares donde sentarse.
- Cuando se organice una reunión, se deberá considerar la sede, las visas y cualquier carga administrativa que pueda representar un impedimento a que se dé una participación más amplia.

Para las autoridades nacionales:

- Las partes del Convenio de Aarhus deberán coordinarse con los puntos focales correspondientes de los Acuerdos Ambientales Multilaterales (AAM) y los puntos focales de la UNEA y otras negociaciones continuas para asegurarse de que están promoviendo la implementación del Artículo 3(7) en todos los foros internacionales, tal cual se especifica en la Guía de Almaty, o a través de su Comité de Cumplimiento.
- Las partes del Acuerdo de Escazú deberán de revisar la ejecución de las obligaciones de promover la participación en foros internacionales tal cual se estipula en el Artículo 7(12) del acuerdo, incluso a través de su Comité de Cumplimiento.
- Las delegaciones nacionales deberán considerar la amplia representación de las partes interesadas y titulares de derechos en sus delegaciones para así facilitar la participación.