

RESUMEN EJECUTIVO

Situación del Acceso a la Información, la Participación Ciudadana y la Justicia en Asuntos Ambientales en Costa Rica

Fundación para la Paz y la Democracia, FUNPADEM
Justicia para la Naturaleza, JPN
Coope Sol i Dar, R.L.



San José, Costa Rica, Febrero 2005

Esta investigación fue realizada por la Iniciativa de Acceso Costa Rica, tomando como base la metodología desarrollada por la Iniciativa de Acceso Internacional¹ (TAI, por sus Siglas en Ingles). A menos que se indique lo contrario, los puntos de vista, las interpretaciones y los hallazgos incluidos en este reporte, son responsabilidad de IA-Costa Rica y no de TAI.

Coordinador General del Proyecto

Ricardo Sol, FUNPADEM

Coordinación de Capítulos

- ❖ Acceso a la Información y Acceso a la Justicia
 - Ruth Solano y Eileen Torres
- ❖ Participación Ciudadana
 - Patricia Madrigal y Vivienne Solís
- ❖ Acceso a la justicia
 - Ruth Solano y Eileen Torres
- ❖ Fortalecimiento de Capacidades
 - Ricardo Sol

Iniciativas de Acceso Costa Rica:

Coope Sol i Dar R.L.

Patricia Madrigal, Vice -Presidenta
Vivienne Solis, Gerente General

Justicia para la Naturaleza

Ruth Solano, Presidenta
Eileen Torres

Fundación para la Paz y la Democracia

Cecilia Cortés, Directora Ejecutiva
Ricardo Sol, Director del Área de Sociedad Civil y Participación .

Consejo Asesor

- Sr. Carlos Manuel Rodríguez, Ministro de Ambiente y Energía, MINAE
 - Sr. José Manuel Echandi, Defensor de los Habitantes.
 - Sr. Miguel Gutiérrez Saxe, Director del Proyecto Estado de la Nación.
 - Sra. Luisa Eugenia Castillo, Directora del Área Ambiental del Instituto Regional para el Estudios de Sustancias Tóxicas, IRET-UNA.
 - Sr. Olman Segura, Director del Centro Internacional de Estudios en Políticas Económicas, CINPE-UNA
- Sra Maureen Ballesteros, Directora Global Water Partnership (Asociación Mundial del Agua)

Este estudio se realizó durante la segunda mitad del año 2004

¹ The Access Initiative (TAI) /Iniciativa de Acceso es una coalición mundial de organizaciones de interés público, que colaboran para incentivar a nivel nacional, la implementación de compromisos para acceder a la información, participación y justicia en la toma de decisiones ambientales. La TAI es liderada por una coordinación global, integrada por el World Resources Institute, WRI (USA.); el *Environmental Management and Law Association*, (Hungría), Corporación Participa (Chile), *Advocates Coalition for Development and Environment* (Uganda), *La Iniciativa de Acceso México, IA-MEX* (México) y por el *Thailand Environment Institute* (Tailandia)..

Tabla de contenidos del Informe
--

INTRODUCCIÓN.....	6
CONTEXTO	9
METODOLOGÍA DE LA INICIATIVA DE ACCESO.....	14
CAPÍTULO I: ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	18
MARCO LEGAL GENERAL PARA APOYAR	
EL ACCESO A LA INFORMACIÓN: SUBCATEGORÍA A.....	20
Justificación de los resultados obtenidos.....	20
Conclusiones sobre la evaluación de la legislación ambiental, en cuanto al Acceso a la información.....	24
ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE	
EMERGENCIAS AMBIENTALES. SUBCATEGORÍA B.....	25
Casos estudiados para la categoría acceso a la información.....	25
Contaminación de cuerpos de agua por agroquímicos.....	26
Justificación de los resultados obtenido.....	28
Conclusiones sobre acceso a la información en emergencias a pequeña escala.....	28
INFORMACIÓN SOBRE SISTEMAS DE MONITOREO	
SUBCATEGORÍA C.....	29
Casos estudiados.....	29
Monitoreo de la calidad del aire en el Cantón de Belén.....	29
Laboratorio Nacional de Aguas (LNA).....	31
Justificación de los resultados obtenidos.....	32
Conclusiones sobre sistemas de monitoreo.....	32
INFORMACIÓN SOBRE LAS CONDICIONES AMBIENTALES	
SUBCATEGORÍA D.....	32
Caso estudiado.....	33
Informe del Estado de la Nación.....	33
Justificación de los resultados obtenidos.....	34
Conclusiones sobre informes ambientales.....	34
ACCESO A LA INFORMACIÓN: INFORMACIÓN SOBRE	
EL DESEMPEÑO DE LAS INDUSTRIAS SUBCATEGORÍA E.....	35
Casos estudiados.....	35
Componentes Intel de Costa Rica.....	36
Coopemontecillos R.L.....	36
Hotel Finca Rosa Blanca Inn.....	37
Justificación de los resultados obtenidos.....	38
Conclusiones sobre informes de desempeño de las industrias.....	39
CAPÍTULO II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	40
MARCO LEGAL GENERAL PARA SUSTENTAR	
LA PARTICIPACIÓN SUBCATEGORÍA A.....	42
Justificación de los resultados obtenidos.....	43
Conclusiones sobre la evaluación de la legislación ambiental que garantiza la Participación ciudadana en Costa Rica.....	47

PARTICIPACIÓN EN POLÍTICAS, ESTRATEGIAS, PLANES, PROGRAMAS O LEGISLACIÓN NACIONAL O SUBNACIONAL SUBCATEGORÍA B.....	48
Casos de estudio.....	48
Ley de Biodiversidad.....	48
Justificación para la asignación de los valores.....	52
Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad.....	55
Justificación para la asignación de los valores.....	57
Política de Normas para el Acceso a los elementos y recursos genéticos y bioquímicos de la Biodiversidad Decreto 31514-MINAE).....	59
Justificación para la asignación de valores.....	62
Conclusiones sobre Subcategoría B: Participación en políticas, estrategias, planes, programas o legislación nacionales o subnacionales.....	64
PARTICIPACIÓN DE DECISIONES A NIVEL DE PROYECTOS (PARTICIPACIÓN/PROYECTOS) SUBCATEGORÍA C....	64
CASOS DE ESTUDIO.....	65
Proyecto Hidroeléctrico La Joya.....	65
Justificación para la asignación de los valores.....	68
Otorgamiento de concesión de exploración de hidrocarburos en el Caribe costarricense.....	70
Justificación para la asignación de los valores.....	74
Conclusiones sobre Subcategoría C: Participación en decisiones a nivel de proyectos.....	77
CAPÍTULO III. ACCESO A LA JUSTICIA.....	78
ACCESO A LA JUSTICIA EN CASOS DE NEGACIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	79
Casos estudiados.....	79
Resultados Acceso a la Justicia en casos de Negativa de Acceso a la Información.....	80
Justificación de los valores asignados.....	80
ACCESO A LA JUSTICIA EN CASOS DE DENEGACIÓN DE LOS DERECHOS A PARTICIPACIÓN.....	82
Casos estudiados.....	82
Resultados de Acceso a la Justicia en casos de Negación de Derechos de Participación.....	84
Justificación de los valores asignados.....	84
ACCESO A LA JUSTICIA EN CASOS DE DAÑO AMBIENTAL.....	85
Casos estudiados.....	85
Resultados de Acceso a la Justicia en casos de Daño Ambiental.....	86
Justificación de los valores asignados.....	88
CAPÍTULO IV. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES.....	94
MARCO LEGAL PARA SUSTENTAR EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES SUBCATEGORÍA A.....	94
Resultados Categoría IV Fortalecimiento de Capacidades.....	95
Justificación de los resultados obtenidos.....	96

Conclusiones sobre la subcategoría a. Marco legal para sustentar el Fortalecimiento de Capacidades.....	100
PROGRAMAS GUBERNAMENTALES PARA LA CREACIÓN DE SUS CAPACIDADES SUBCATEGORÍA B.....	101
Casos estudiados.....	101
El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).....	101
Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).....	102
Estrategia Nacional Ambiental, ENA.....	102
Sala Primera del Poder Judicial.....	103
Justificación de los resultados obtenidos.....	103
Conclusiones de la Subcategoría B. Programas Gubernamentales para la Creación de sus Capacidades.....	104
PROGRAMAS GUBERNAMENTALES PARA LA CREACIÓN DE CAPACIDADES EN EL PÚBLICO SUBCATEGORÍA C	105
Casos estudiados.....	105
Dirección de Sociedad Civil.....	105
Oficina de Educación Ambiental, del Ministerio de Educación Pública.....	106
Justificación de los resultados obtenidos.....	107
Conclusiones sobre la Subcategoría C. Programas Gubernamentales para la Creación de Capacidades en el Público....	109
CONCLUSIONES GENERALES DEL ESTUDIO IA-CR.....	110
CONCLUSIONES GENERALES DEL CAPÍTULO CATEGORÍAS I: ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	110
CONCLUSIONES GENERALES DEL CAPÍTULO: CATEGORÍA II PARTICIPACIÓN.....	112
CONCLUSIONES GENERALES DEL CAPÍTULO CATEGORÍA III: ACCESO A LA JUSTICIA.....	114
CONCLUSIONES GENERALES DEL CAPÍTULO: CATEGORÍA IV, FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES.....	115
RECOMENDACIONES.....	117
CUADROS ANEXOS.....	119

Integrantes de la coalición Iniciativa de Acceso Costa Rica

Justicia para la naturaleza. Constituida en 1989, brinda un servicio integral de defensa del ambiente a ciudadanos, empresas, comunidades y otras organizaciones e instituciones afines. Se propone asumir la representación alternativa o legal de las comunidades incluyendo indígenas y campesinas, organizaciones no gubernamentales y otros grupos afectados por daños ecológicos para dar una solución efectiva a sus problemas agro-ambientales.

Coope Sol i Dar R.L., organización que propicia acciones que reduzcan la pérdida de la biodiversidad y que garanticen un acceso y una distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de los elementos de la biodiversidad, para mejorar la calidad de vida y ampliar las oportunidades de desarrollo de la sociedad civil.

FUNPADEM, Fundación para la Paz y la Democracia, trabaja en el estudio y promoción de la participación de la sociedad civil organizada tanto en el ámbito nacional y en lo local, pero también en subregiones como las cuencas transfronterizas y en el área centroamericana, siempre desde una perspectiva integral, ambiental, social, económica y cultural.

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Conocer a través de un marco metodológico común, definida por “*The Access Initiative*” (TAI) cuál es el estado actual del acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales, en Costa Rica, para obtener así, un diagnóstico independiente sobre el grado de avance de la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río.

CAPÍTULO I: ACCESO A LA INFORMACIÓN Síntesis de resultados

De acuerdo a la metodología TAI, la legislación costarricense sale bastante bien ponderada, con indicaciones sobre temas importantes que pueden ser mejorados, particularmente la carencia de una Ley específica sobre acceso a la información pública que vendría a llenar vacíos jurídicos importantes.

En Costa Rica la libertad de acceso a la información en materia ambiental es un derecho que se ha venido consolidando en el último decenio, luego de la reforma del artículo 50 de la Constitución Política en el año 1994 y después de una serie de jurisprudencia emanada de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia con relación al derecho de los ciudadanos a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Este derecho también se ha consolidado con la garantía de acceder a las vías administrativas y jurisdiccionales para consolidar ese principio.

Los Convenios Internacionales, principalmente a nivel global, al haber incluido el principio de participación ha contribuido a fortalecer la aceptación del mismo y su aplicación.

El ordenamiento jurídico costarricense ha incorporado el principio de participación, principalmente en relación con la toma de decisiones en materia ambiental. Incluye la creación de espacios tanto a nivel nacional como a nivel regional, en el caso del MINAE en las Areas de Conservación, y en los Gobiernos Locales hasta el nivel de distrito.

La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, y especialmente con el Principio 10 sobre Participación Ciudadana, se expresa en el artículo 7 de la Constitución Política, que asegura el derecho de los ciudadanos a participar en todos aquellos asuntos que por su naturaleza pudieran llegar a afectar, de una u otra forma, el ambiente y los recursos naturales. Esta situación se ve fortalecida con la reforma al artículo 46 de la Constitución Política, que garantiza en forma expresa el derecho a la información, aunque en una forma general.

De ahí que al referirnos al marco legal que apoya el acceso a la información ambiental, irremediablemente tenemos que hacer referencia, en primer lugar, a la Constitución Política, y de ahí partir a otras normas de rango legal, que permiten plasmar esa protección legal en esta materia.

No obstante lo anterior, como se verá en el estudio de casos, pese a toda esta gama de normas de carácter constitucional, y otra serie de normas y jurisprudencia que garantizan a la ciudadanía el derecho a la información, en la práctica la participación de los ciudadanos es, en la mayoría de los casos, puramente simbólica. Y esto es así porque el resultado de la consulta o información se desvirtúa frente a administraciones con voluntades previamente determinadas.

Conclusiones sobre acceso a la información en emergencias a pequeña escala

En Costa Rica no se puede hablar aún de una emergencia ambiental a gran escala que no sea provocada por fenómenos naturales. Los cuerpos de agua son generalmente contaminados por empresas y el despliegue informativo que se hace de ellos es pequeño, por lo tanto el caso seleccionado se clasifica como de pequeña escala.

La Comisión Nacional de Emergencias se encuentra muy organizada y cuenta con los recursos necesarios para dar un amplio despliegue de información, tanto antes (carácter preventivo), durante y después de una emergencia causada por fenómenos naturales. Su trabajo se avoca principalmente a este tipo de situaciones y no a aquellas ocurridas por causa humana.

La Comisión Local de Emergencias participa en las pequeñas emergencias pero no contribuye a difundir información sobre los posibles impactos ambientales y a la salud de los ciudadanos que la contaminación pueda provocar. De las entrevistas realizadas se desprende que ninguna institución de Gobierno lo hace, únicamente se conocen algunos impactos por publicaciones del Sindicato de Trabajadores Bananeros o de las universidades.

En estas emergencias convergen hasta más de 5 entes gubernamentales que tienen diferentes funciones, pero que al final ninguna tiene la capacidad para darle a conocer a la sociedad civil las implicaciones de la misma.

Conclusiones sobre sistemas de monitoreo

Los monitoreos del agua potable en el caso seleccionado son diarios y bien desarrollados debido a la cantidad de población que abastecen, pero contrariamente, si la población fuese menor existen sistemas de monitoreos mensuales, trimestrales e inclusive semestrales. El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados es el ente rector del control de calidad del agua potable en todo el país, pero el abastecimiento de agua está repartido entre diferentes entes administradores de acueductos. Esto da como resultado que algunos acueductos representen un alto riesgo para la salud humana. También existen acueductos que no desarrollan su control de calidad con el Laboratorio pero deben someterse una vez al año a inspección por el ente indicado.

Conclusiones sobre informes ambientales

Consideramos que la Sección Ambiental del Décimo Informe del Estado de la Nación es una iniciativa muy completa para conocer la realidad que nos rodea en esta materia. El Plan Nacional de Desarrollo, de elaboración gubernamental, toca aspectos ambientales pero son expresados como indicadores y no se desarrollan, por lo tanto no fue considerado para la investigación.

Se puede considerar de fácil acceso pero tiene la limitante de ser poco publicitado y sólo cuando sale al mercado es cuando más se conoce. Por su contenido es usado normalmente por profesionales y estudiantes de cierto nivel, no así por la mayoría de la sociedad civil.

Conclusiones sobre informes de desempeño de las industrias

Es sumamente difícil que las empresas manufactureras brinden la información técnica que evalúa su desempeño ambiental y mucho menos que publiquen para la sociedad civil los informes de calidad que elaboran.

Aunque Intel trabaja con la comunidad ésta no forma parte de su gestión ambiental interna. Coopemontecillos está en la misma línea ya que son políticas de las diferentes empresas esa confidencialidad y únicamente el Ministerio de Salud tiene acceso a cualquier información de las mismas, pero es siempre y cuando haya necesidad de hacerlo, según lo indica nuestra legislación. De lo contrario, si están a derecho basta con presentar los informes mensuales.

Por el contrario, las empresas turísticas son más dadas a dar información, en el caso seleccionado son sumamente abiertos por las razones que ya se indicaron.

CAPÍTULO II: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Síntesis de resultados

Conclusiones sobre la evaluación de la legislación ambiental que garantiza la Participación ciudadana en Costa Rica

De acuerdo con las disposiciones constitucionales, la participación es el derecho individual del ciudadano de poder incidir en las políticas del Estado, respecto de las cuales es beneficiario directo, de ésta forma la Constitución Política provee mecanismos para ejercer este derecho que va desde el derecho de asociación, reunión hasta la potestad para ejercer el referéndum y plebiscito a nivel local.

En lo que respecta al marco legal general que respalda el derecho de participación ciudadana en materia ambiental, el número de normas que contiene uno o más artículos de acuerdo al tema específico (agua, biodiversidad, bosques, etc.) es extenso y la ciudadanía cuenta con disposiciones que para la protección de las del medio y por ende de ellas mismas.

En cuanto a las normas procesales y administrativas que regulan la participación ciudadana, no es claro el procedimiento a seguir por parte de los ciudadanos para hacer ejercer su derecho dada la dispersión de éste en distintas leyes.

Conclusiones sobre Subcategoría B: Participación en políticas, estrategias, planes, programas o legislación nacionales o subnacionales

La participación en la toma de decisiones de otros sectores que no son claramente identificados como ambientales es más difusa y no se encuentran plenamente reconocida.

La década de los 90 marcó la lucha de la sociedad civil por acceder al derecho de participación, actualmente el reto es establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para su ejercicio, la capacidad de respuesta del Estado y los mecanismos de información.

El Estado todavía muestra debilidades en la aceptación dentro de su gestión de la participación de la sociedad civil, tanto por la falta de capacitación de su personal como por la ausencia de recursos para ese fin.

Desde la sociedad civil la lucha por la apertura a la participación se considera desigual, se percibe como “burro amarrado contra tigre suelto”. Una situación desigual en relación con el Estado y la empresa privada, marcada por dos elementos principales:

- ❖ La falta capacidad técnica para entender la complejidad de los asuntos con los que tiene que lidiar.
- ❖ La falta de recursos financieros.

En este contexto, los sectores que resultan más afectados son los grupos vulnerables, como pueblos indígenas y campesinos.

Conclusiones sobre Subcategoría C: Participación en decisiones a nivel de proyectos

La participación en la toma de decisiones a nivel de proyectos ha sido tardía. Se da más como una reacción en contra de una iniciativa que ya había establecido hasta los contratos o convenios con el Gobierno.

Los proyectos no han sido divulgados previamente a su realización. No existe claridad, ni se considera relevante de que el sector privado deba participar a la ciudadanía en la toma de decisiones. Hasta la audiencia pública de la EIA que debe ser convocada por el interesado, no existe ningún espacio de participación.

En estas audiencias públicas no ha existido acceso a una información oportuna y adecuada a las condiciones culturales. Este espacio de participación no es vinculante para la institución gubernamental, aunque tiene y ha tenido mucho peso, en la decisión política. En los dos proyectos seleccionados la participación de la sociedad civil ha logrado revertir el permiso inicial.

No existen mecanismos de monitoreo participativo de los proyectos de gran impacto.

CAPÍTULO III: ACCESO A LA JUSTICIA Síntesis de resultados

Resultados Acceso a la Justicia en casos de Negativa de Acceso a la Información

El cuadro 24, da cuenta gráfica de los resultados obtenidos al aplicar los indicadores seleccionados por la metodología TAI, para evaluar el “Acceso a la justicia en casos de negación de los derechos de acceso a la información”. En los casos seleccionados para el estudio se analizaron tres criterios o indicadores. Los valores se expresan en colores: rojo, cuando el valor asignado, según el indicador,

se ha evaluado como débil; amarillo, cuando el valor es medio o intermedio y verde cuando el valor asignado se cataloga como fuerte.

Resultados de Acceso a la Justicia en casos de Negación de Derechos de Participación

El cuadro 25, da cuenta gráfica de los resultados obtenidos al aplicar los indicadores seleccionados por la metodología TAI, para evaluar el “Acceso a la justicia en casos de negación de los derechos de participación ciudadana en asuntos públicos”. En los casos seleccionados para el estudio se analizaron tres criterios o indicadores. Los valores se expresan en colores: rojo, cuando el valor asignado, según el indicador, se ha evaluado como débil; amarillo, cuando el valor es medio o intermedio y verde cuando el valor asignado se cataloga como fuerte.

Resultados de Acceso a la Justicia en casos de Daño Ambiental

El cuadro 26, da cuenta gráfica de los resultados obtenidos al aplicar los indicadores seleccionados por la metodología TAI, para evaluar el “Acceso a la justicia” en casos de Daño Ambiental negación de los derechos de participación ciudadana en asuntos públicos. En los casos seleccionados para el estudio se analizaron tres criterios o indicadores. Los valores se expresan en colores: rojo, cuando el valor asignado, según el indicador, se ha evaluado como débil; amarillo, cuando el valor es medio o intermedio y verde cuando el valor asignado se cataloga como fuerte.

CAPÍTULO II: FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES Síntesis de resultados

Conclusiones sobre la subcategoría a. Marco legal para sustentar el Fortalecimiento de Capacidades.

Como puede observarse en el cuadro 28, el marco legal costarricense que respalda el fortalecimiento de las capacidades tanto del gobierno como del público para mejorar sus capacidades en el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia es fuerte, por cuanto la legislación protege los derechos básicos de libre asociación el derecho a un ambiente limpio, de facilidades tributarias y de inscripción a las organizaciones ambientalistas y ONG’s en general.

Existe sin embargo, una debilidad –que ha sido registrada en otros indicadores- debido a la falta de una Ley específica que regule el acceso a la información, así como una Ley, también específica, que establezca y regule la efectiva participación ciudadana en los asuntos y políticas públicas.

Conclusiones de la Subcategoría B. Programas Gubernamentales para la Creación de sus Capacidades

Con relación al esfuerzo del gobierno para establecer un sistema de verificación y vigilancia del cumplimiento de la legislación vinculada al Principio 10 de Río, particularmente en cuanto al acceso a la información y la participación. Los indicadores evidencia una clara debilidad del gobierno por cuanto no existe una oficina específica, cuya responsabilidad sea la de darle seguimiento al cumplimiento de este Principio. Las oficinas correspondientes, expresaron no tener mandato para tutelar este Principio en particular.

El gobierno también evidencia debilidad en cuanto a sus esfuerzos para capacitar a sus funcionarios, particularmente los del MINAE, en el sentido y profundidad del Principio 10. Ninguno de los funcionarios entrevistados manifestó

recibir formación o información sobre este tema, por parte del Ministerio, aunque en algunos casos respondieron que conocían el principio por esfuerzos personales.

No se identificaron esfuerzos del Estado costarricense para capacitar a los Jueces en cuanto al derecho a la participación y el acceso a la información, aún cuando existen oficina especializadas, como la Defensoría de los Habitantes y la Controlaría ambiental que vigilan por el cumplimiento de la legislación ambiental en general.

Sin embargo, si se identificaron esfuerzos de organizaciones no gubernamentales por promover la capacitación de abogados y estudiantes de leyes en el litigio ambiental.

Si aparece como una fortaleza del Estado costarricense el acceso a servicios legales gratuitos o a defensores públicos, en caso de requerirlo los ciudadanos.

Conclusiones sobre la Subcategoría C. Programas Gubernamentales para la Creación de Capacidades en el Público

Las instituciones u oficinas especializadas del MINAE estudiadas, evidencian un débil esfuerzo por facilitar y dotar de información al público o los ciudadanos para que estos hagan uso efectivo de los principios de acceso y de las leyes que interpretan y garantizan esos principios. De igual manera, es débil el esfuerzo para facilitar o identificar pautas para que los ciudadanos y el público en general tengan acceso a la información ambiental que oriente a participar en la gestión ambiental.

Manifiesta también debilidades, aunque con alguna tendencia a la superación, la identificación y facilitación de pautas que permitan la participación efectiva del público y los ciudadanos en la gestión ambiental, merece un importante reconocimiento el programa COVIRENA, pero su ámbito de acción es limitado en cuanto a la participación ciudadana en la gestión ambiental.

Aunque aún es incompleto, existen avances importantes en lo que corresponde a facilitar condiciones para poner denuncias por parte del público.

En el campo educativo se ha dado un paso importante al incluir el tema ambiental en la curricula de la educación básica, aunque se evidencian debilidades en lo referente a la formación de maestros, sobre todo por la falta de cobertura y obligatoriedad de este tipo de formación en los maestros y profesores.

CONCLUSIONES GENERALES DEL ESTUDIO IA-CR

CONCLUSIONES GENERALES DEL CAPÍTULO CATEGORÍAS I: ACCESO A LA INFORMACIÓN

- Si bien es cierto, como se ha señalado, que el acceso a la información está garantizado expresamente en nuestra Constitución Política² y también en una forma más general, pero igualmente obligatoria, al establecerse la responsabilidad que tiene el Estado Costarricense de respetar como norma superior los tratados, convenios, convenciones y declaraciones internacionales que haya firmado o ratificado³ nuestro país; también es cierto que a nivel legislativo o reglamentario, ese derecho no se encuentra protegido en una forma expresa. Inclusive podríamos decir, que en mucha de la normativa ni siquiera existe el concepto de acceso a la información por parte del ciudadano, por lo cual enfrentamos el problema que para poder acceder a cierto tipo de información

² Artículo 46 "Los consumidores y usuarios tienen derecho a (...) recibir información adecuada y veraz..."

³ Artículo 7 de la Constitución Política.

muchas veces tenemos que hacer uso de la vía constitucional, para obligar a la Administración a suministrar esa información. Más evidente es esta situación cuando se trata de sujetos privados.

- Esto nos lleva a concluir que se debería incorporar a la normativa respectiva conceptos expresos que le aseguren al ciudadano el acceso a la información y que este derecho no este sujeto únicamente al cuerpo constitucional.
- Si bien el rango constitucional tutela este derecho, en la mayor parte de los casos, el recurrir a la sala constitucional, implica la pérdida de un valioso tiempo durante el cual, sobre todo en materia ambiental, puede significar la destrucción de un ecosistema, de un recurso natural determinado, etc.
- Esta situación se vio claramente en la evaluación de los casos de las empresas manufactureras, las cuales no suministran la información ambiental de los registros que llevan, e inclusive se niegan a que los encargados conversen con el ciudadano interesado como parte de su política.
- Con respecto al monitoreo industrial, este se hace, pero con el inconveniente que no se puede tener acceso a los informes sobre contaminantes que llevan a cabo. Ni siquiera ante solicitud expresa, pues se amparan en el concepto de secreto empresarial. Hacemos la salvedad con la empresa turística analizada, que por su condición es muy abierta en brindar información, dada su calificación y estatus, aunque consideramos que si tratara de otra empresa turística, enfrentaríamos los mismos problemas que el que tuvimos con las industrias.
- Los documentos en Internet son generales y hablan del quehacer de las empresas pero no hacen referencia a los análisis de contaminantes.
- En el caso costarricense no se puede hablar de emergencias a gran escala debido a las características propias de nuestra economía que no involucra a grandes consorcios internacionales, de manera tal que las emergencias que se dan podemos enmarcarlas en el campo agroindustrial, cuya actividad generalmente se focaliza en puntos estratégicos del país, como los son la región del Caribe, el Pacífico Sur y el Pacífico Norte especialmente. Inclusive, en la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), accidentes como los analizados en el caso escogido, no son de su estricto conocimiento. Se conoce de los mismos pero como parte de las actividades de los Comités Locales de Emergencia. Se considera al CNE como una institución más que debe ser enterada de lo que acontece pero no para que ejerza una incidencia efectiva y total en la problemática que da origen a la contaminación.
- La CNE a nivel nacional y para enfrentar desastres naturales, está sumamente organizada y cuenta con todos los recursos necesarios para brindar información a la ciudadanía tanto antes, durante y después de una emergencia de ese tipo. No así cuando se trata de desastres causados por la intervención humana, salvo que se tratara de accidentes con un nivel de influencia muy alto para la población, como podría ser la intoxicación de una población determinada por efecto de algún contaminante que contenga el agua.
- Con relación a los monitoreos ambientales nos encontramos que a pesar de ser una tarea asignada al Ministerio de Salud, de las instancias consultadas resulta que el Ministerio no lo hace, sino que delega en otras instituciones u órganos la realización de este monitoreo. Es decir, que el Estado costarricense, en forma directa, no tiene dentro de sus prioridades las actividades de monitoreo, situación que posiblemente responde a lo oneroso de los equipos requeridos para esta actividad por lo cual se depende de donaciones que hacen otros países u organizaciones. Además, no existe dentro del Gobierno Central recursos

humanos con la suficiente capacitación para la realización de este tipo de actividad. Tampoco existen en el gobierno central instancias especializadas donde se puedan realizar los análisis respectivos, por lo que se ha optado por delegar en otras organizaciones que sí cuentan con ese recurso humano y que con la ayuda de los equipos donados pueden realizar el monitoreo sin que el mismo llegue a ser una actividad exigida y aplicable en todo el territorio nacional.

- En el caso del monitoreo del agua, el Laboratorio Nacional de Aguas, perteneciente a una institución autónoma del Estado⁴ es el ente encargado de velar por la prevención y fiscalización de todos los acueductos del país. Para monitorear la calidad del agua utilizan los estándares de la Organización Mundial de Salud y se permiten algunos rangos mínimos de contaminantes en el agua siempre y cuando la salud humana no se vea afectada. Producen documentos e información de todas las actividades y programas que manejan pero solo se distribuyen en las comunidades interesadas en participar en los mismos. El acceso a la información es bueno siempre y cuando se sigan los trámites que ellos tienen establecidos y la calidad de la información es fuerte. Mantienen siempre brochures, afiches, libros actualizados, etc., con la información que cualquier usuario puede entender e inclusive de análisis técnicos.
- En la subcategoría de reportes no se utilizó un informe emanado del Gobierno ya que los documentos consultados no poseían las características necesarias para aplicarlos a los criterios e indicadores de la Iniciativa de Acceso. Por lo tanto se analizó el Décimo Informe del Estado de la Nación elaborado por un Programa independiente que, como se indicó, es soportado por el Consejo de Rectores de las Universidades Estatales y la Defensoría de los Habitantes. Por tanto, es un informe no estatal, que se da a conocer a la ciudadanía a través de los medios de comunicación masiva. Su divulgación no es obligatoria pero pese a ello es de fácil acceso a través de Internet y mediante una publicación que puede ser adquirida en cualquier librería del país. La calidad de la información según los resultados arrojados por la investigación resultó fuerte. Está respaldada en su mayoría por datos estadísticos actualizados, mapas, gráficos, etc., que hacen que la información consignada sea fácil entendimiento para el público.

CONCLUSIONES GENERALES DEL CAPÍTULO: CATEGORÍA II PARTICIPACIÓN

- En Costa Rica, constitucionalmente se protege la libertad de participación ciudadana, cuyas limitaciones únicas responden a razones de seguridad y orden público. La Constitución Política de Costa Rica define el Estado costarricense como una democracia representativa. En este sentido, a lo largo de su texto incluye una serie de derechos y garantías, tanto individuales como colectivas, para promover la participación directa o indirecta de los ciudadanos.
- La participación ciudadana es uno de los principios que se recogen en los Convenios Internacionales, en materia ambiental a nivel global. Según el ordenamiento costarricense los Tratados Internacionales tienen valor superior a la ley, y se encuentran por debajo de la Constitución Política. La Sala Constitucional ha considerado que la participación es un derecho humano, por lo que la aplicación de Tratados Internacionales es bastante frecuente en la fundamentación de sus resoluciones y reiteradamente ha dicho que son

⁴ Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarrillados

instrumentos de integración del ordenamiento jurídico que deben ser aplicados a todo nivel.

- Existe la posibilidad de iniciativa de ley por parte de los ciudadanos, así como en las discusiones a nivel de la Comisión Legislativa, a través de audiencias o comisiones mixtas. En la última década se han aprobado una serie de normas para abrir la participación pública en proyectos de ley. La Asamblea Legislativa ha abierto una oficina de iniciativa popular para promover y recibir iniciativas de ley, individuales o colectivas. Así mismo, la existencia de instancias y espacios de incidencia ciudadana aparecen dispersos en las leyes vigentes, como son las áreas de denuncia tanto penal como constitucional, a través del uso de mecanismos formales como el recurso de amparo y la acción de inconstitucionalidad y de queja ante entes como la Defensoría de los Habitantes.
- Hay procedimientos establecidos de participación en la toma de decisiones que implican cánones, tasas o servicios por ejemplo ante el ARESEP. No hay procedimientos establecidos para la toma de decisiones sobre política institucional de las instituciones autónomas como el AYA o el ICE. No se establece como un requisito que las decisiones sobre política institucional que éstas deban ser consultadas, las instituciones relacionadas con aguas, electricidad, servicios públicos son instituciones autónomas. Una institución autónoma decide su presupuesto y política en forma independiente. No obstante, existe una Sentencia Constitucional que ha afirmado que en el caso de Pueblos Indígenas cuando esas políticas los afectan estos deben ser consultados.
- En las leyes sectoriales no existen referencias expresas a los procedimientos que permitan y promuevan la participación pública en la elaboración de Estrategias, Programas, Políticas y Planes que orienten el sector. Por ejemplo, no existen mecanismos de participación pública en la identificación de áreas prioritarias para el pago de PSA, éstas áreas son definidas por el FONAFIFO con la información enviada por las Áreas de Conservación, en diversos espacios los grupos locales han manifestado su disconformidad con esta priorización que no siempre responde a sus intereses.
- La Ley de Biodiversidad, la Estrategia Nacional de Biodiversidad y la Política de Acceso a Recursos Genéticos demuestran, en mayor o menor grado, espacios de participación de diferentes sectores sociales como campesinos, pueblos indígenas, la academia, las instituciones gubernamentales y la sociedad civil. No obstante, todavía falta mucha información accesible a las mayorías que les permita una participación más informada. Por otro lado, se requiere de recursos que permitan esos espacios de participación. El MINAE ha ido estableciendo las estructuras que permiten la participación según lo establece la Ley de Biodiversidad en la CONAGEBIO y los Consejos Regionales de Biodiversidad.
- Los Proyectos escogidos, de otorgamiento de concesión de exploración de hidrocarburos en la costa Caribe y de generación de energía hidroeléctrica en la Joya, demuestran la tensión entre los intereses y perspectivas de desarrollo a nivel local y a nivel nacional. El balance entre los intereses de los habitantes de las zonas de influencia de los proyectos y las necesidades de desarrollo nacional son elementos de difícil ponderación. Algunos sectores consideran que la participación de la sociedad civil requiere analizar el tema de la legitimidad, quién participa y para qué participa. Los sectores locales se quejan de la falta de participación en la toma de decisiones de los proyectos que tendrán un impacto directo en su forma de vida.

CONCLUSIONES GENERALES DEL CAPÍTULO CATEGORÍA III: ACCESO A LA JUSTICIA

- En los casos en estudio quedó ampliamente demostrado que en Costa Rica el acceso a un Tribunal es factible para cualquier persona física o jurídica, con capacidad legal para interponer una demanda, sin importar tampoco el sujeto pasivo contra el cual esta se dirige.
- Las decisiones que a nivel administrativo o judicial emita un Tribunal, así como los acuerdos provenientes de procesos de resolución alternativa de conflictos, tales como, conciliación, mediación y arbitraje, tienen un carácter vinculante para las partes y son de acatamiento obligatorio.
- Como principio procesal importante en nuestro ordenamiento está la posibilidad de acudir a una segunda instancia para apelar una decisión que de acuerdo a la parte interesada lesiona sus intereses.
- Los Tribunales en nuestro país son totalmente independientes en la toma de sus decisiones y no podrían verse influenciados por terceros porque ello implicaría nulidad de sus actuaciones y decisiones y eventualmente la posibilidad de ser demandados penalmente. Esto garantiza la imparcialidad y la transparencia de los procesos tramitados en vía judicial o administrativa.
- Uno de los problemas más graves en el sistema legal costarricense es el hecho de que nuestros Tribunales no dan abasto con la gran cantidad de asuntos que son sometidos a su conocimiento, lo cual hace que el principio de justicia pronta y cumplida se haya convertido en un objetivo casi imposible de lograr. A pesar de que en los últimos años se ha fortalecido el sistema judicial, específicamente con la incorporación de más jueces, esto no ha sido suficiente para poder satisfacer las necesidades de los administrados y su derecho a obtener esa justicia pronta y cumplida y en estricta conformidad con la ley.
- También quedó demostrado que la prueba pericial es de suma importancia en la determinación de los daños al ambiente y las medidas necesarias para mitigar el mismo. La problemática que se da en este aspecto es el alto costo de estas pruebas, que requiere de técnicos y científicos especializados los cuales para nuestro medio cobran montos altos, pero que estamos de acuerdo en que por la naturaleza de su trabajo deben recibir una buena remuneración.
- De hecho también nos ha quedado claro que en la actualidad no existen todavía en nuestro país tribunales especializados en materia ambiental.
- Ha quedado evidenciado que en Costa Rica los factores sociales, culturales, económicos o políticos no son óbice para impulsar la prosecución de un proceso y aunque el entorno social no debe influenciar las decisiones de los jueces o miembros de Tribunales, la comunidad puede hacerse sentir y expresar sus puntos de vista en forma escrita o verbal sin que exista impedimento legal para ello, siempre y cuando se respete la dignidad de los sujetos involucrados, de manera que no sean objeto de injurias, calumnias o difamaciones.
- Con respecto a la posibilidad de obtener información y participar ampliamente en la toma de decisiones en asuntos relacionados con ambiente, tenemos que concluir que este es un tema que apenas se está abriendo a discusión. Son muy pocos los casos en que los ciudadanos pueden participar abiertamente y ser informados debidamente sobre asuntos o proyectos que los afectan. Ello a pesar de los convenios firmados por nuestro país y por algunas normas expresas que otorgan ese derecho el cual se encuentra consagrado a nivel Constitucional.

- Finalmente, hemos detectado que los medios de información no son suficientes ni capaces de cubrir eventos en los cuales las distintas comunidades se ven involucrados y que sólo en caso muy específicos encontramos que esos medios masivos de información se preocupan por difundir datos sobre un determinado caso en que este de por medio el daño al ambiente o la imposibilidad de las comunidades de acceder a información y tener una participación real en la toma de decisiones.

CONCLUSIONES GENERALES DEL CAPÍTULO: CATEGORÍA IV, FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

- Como se ha señalado en las condiciones específicas por subcategorías, Costa Rica cuenta con un marco legal fija las condiciones necesarias para una sociedad abierta e inclusiva. Las libertades civiles están debidamente protegidas. En la legislación se establece y garantiza el acceso a la información, participación y justicia en la toma de decisiones ambientales. Las leyes que apoyan la existencia y actividades de las organizaciones ambientales, las organizaciones de la sociedad civil y las ONG's en general.
- No obstante lo anterior, al no existir una Ley específica que regule y norme el acceso a la información y la participación ciudadana en asuntos públicos, muchas veces la legislación existente, no se cumple o tutela adecuadamente, como se puede ver en la subcategorías de puesta en práctica de esta legislación.
- Así por ejemplo, los indicadores de la subcategoría relacionada con el desarrollo de capacidades por parte del gobierno, evidencias claras debilidades, en lo que se refiere a las acciones gubernamentales que se orientan a fortalecer los recursos humanos que puedan ayudar a la opinión pública a acceder a la información, participación o justicia.
- Se puede observar como la inversión del gobierno en la vigilancia del cumplimiento de las leyes y reglamentos sobre acceso a la información y la participación es muy débil; de igual forma, lo es la inversión del gobierno en la capacitación de sus recursos humanos para promover estos principios y prácticas y para capacitar al público en sus derechos y responsabilidades en el campo ambiental.
- Sólo se ubicó una fortaleza en lo que concierne a la ayuda legal, por parte de los defensores públicos y las oficinas de apoyo legal.
- En cuanto los programas gubernamentales para el fortalecimiento de las capacidades del público o de los ciudadanos, sobre los componentes del Principio 10, también se encuentra una significativa debilidad en lo que es la creación de facilidades y pautas para el acceso a la información.
- Se encontró un esfuerzo mediano o intermedio en lo que se refiere a orientación y pautas para el público acerca de cómo participar en la gestión ambiental
- Sin embargo, se identificó como fortaleza la identificación de pautas sobre como el público puede formular reclamos en procedimientos administrativos y judiciales. También aparece como una fortaleza la reciente incorporación de la enseñanza ambiental en la educación básica. No obstante, la formación de maestros para atender esta nueva demanda no es aún suficiente.

RECOMENDACIONES

Generales:

- Es necesario difundir la información sobre los diversos instrumentos con que cuenta nuestro país, que facilitan la participación ciudadana y el acceso a la información, de manera que el ciudadano pueda ejercer sus derechos y obligaciones y no se quede rezagado en un espacio o nivel meramente formal.
- La Defensoría de los Habitantes requiere del respaldo constitucional. Las recomendaciones que emite la Defensoría tienen actualmente un efecto de control y presión moral sobre los funcionarios que han cometido faltas por acción u omisión. Debe acatarse la ley de la Defensoría y tomarse medidas para la sanción de funcionarios por las faltas cometidas.
- La Asamblea Legislativa debe elaborar a la mayor brevedad, y aprobar, la ley que reglamenta la reforma constitucional que garantiza el plebiscito y la consulta pública.
- Deben desarrollarse mecanismos independientes de monitoreo de participación, que en nuestro país esta tarea podría ser desarrollada por el Proyecto Estado de la Nación, que le permita dar seguimiento a los indicadores y muestre los avances o retrocesos en materia de participación.

Al Estado:

- El Derecho se fundamenta en el principio de que nadie puede alegar desconocimiento de la ley, y la forma de divulgar la información formalmente aceptada es la publicación en el Diario Oficial, La Gaceta. Este medio no es de acceso público y limita el acceso a la información de la ciudadanía en general. Por lo tanto, debe haber una Política de Participación que incluya las estrategias y mecanismos para garantizar este derecho en las diferentes fases, incluyendo el monitoreo, y de nuevas formas de información de las iniciativas públicas. El Estado debe definir una estructura de recursos humanos, financieros y procedimientos legales para información al público y garantizar así su acceso y participación.
- Especial consideración deben recibir los grupos más vulnerables, de acuerdo con su cultura y contexto socio económico. Esta debe ser una prioridad impulsada desde todos los sectores, público y privado, y niveles, nacional e internacional.
- El mecanismo de la EIA todavía presenta deficiencias en la incorporación del derecho a la participación, principalmente en cuanto al acceso y oportunidad de la información, por lo que se deben establecer los recursos humanos y financieros que permitan garantizar este derecho.
- Considerar la especialización de Tribunales Ambientales. Una opción podría ser que los actuales Tribunales Agrarios y Jueces Agrarios, ampliaran sus conocimientos en materia ambiental y pudieran conocer de los asuntos relacionados con daños ambientales, contaminación de aguas, etc. La idea no es crear una mayor cantidad de Juzgados, pero sí que siendo la materia ambiental de tanta relevancia se especialicen los cuerpos judiciales para atender debidamente estos asuntos.

- La Administración Pública debe iniciar un plan de capacitación para que los recursos administrativos que se presenten ante estas instancias sean conocidos y resueltos por personas con conocimientos en la legislación y principios del derecho ambiental.
- Se deben fortalecer los Comités Locales de Emergencias para que éstos puedan responder de una manera más efectiva en las zonas rurales ante las emergencias ambientales. Entendiendo, que estas emergencias no califican dentro de los desastres naturales provocados por inundaciones, derrumbes, erupciones y otros similares, sino que son los provocados por la acción humana directa o indirecta. Asimismo, deben abocarse a una labor preventiva en las comunidades que sean propensas a las emergencias ambientales.
- Cada institución gubernamental debe atender los temas ambientales que le correspondan, pero debe existir una coordinación interinstitucional para que no haya duplicidad de funciones y no existan excusas en el sentido que ciertas asignaciones no son de su competencia.
- Todas las instancias gubernamentales deberían tener su página Web en Internet con información completamente actualizada. Igualmente, manejar una base de datos con información de las actividades que realizan, casos que manejen, procedimientos, legislación, etc.

Al sector privado:

- Se debe fortalecer la consideración de la participación como un derecho de la sociedad civil y avanzar hacia la apreciación de este derecho como una oportunidad.
- La incorporación de la responsabilidad social y ambiental dentro del quehacer privado conduciría a una mayor participación de la sociedad civil y al establecimiento de relaciones positivas para la construcción de un desarrollo más justo y equitativo.
- Como parte de esa responsabilidad social empresarial las industrias deberían tener disponible al público interesado, los registros de informes de monitoreo ambiental que llevan a cabo.

A la sociedad civil:

- Se deben fortalecer las estructuras de participación con representantes que recojan los intereses, necesidades y valores locales.
- Se deben fortalecer los espacios de intercambio para compartir las lecciones aprendidas de los procesos de participación de la sociedad civil, para promover el aprendizaje y desarrollo hacia más mejores espacios.
- Los grupos ambientalistas deberían trabajar en forma más coordinada y conjunta, de manera tal que puedan incidir en las diferentes instituciones y empresas a efectos de poder acceder a la información sobre proyectos ambientales de alto impacto, pero mientras no se dé los grupos trabajan de forma aislada y esto les resta fuerza.