

VOZ Y OPCIÓN

ABRIENDO LA PUERTA A LA DEMOCRACIA AMBIENTAL

Joseph Foti con Lalanath de Silva, Heather McGray, Linda Shaffer, Jonathan Talbot y Jacob Werksman

BASADO EN LAS CONCLUSIONES DE LA INICIATIVA DE ACCESO (TAI)

VOZ Y OPCIÓN ABRIENDO LA PUERTA A LA DEMOCRACIA AMBIENTAL

FOTI CON DE SILVA, MCGRAY, SHAFFER, TALBOT Y WERKSMAN

WORLD
RESOURCES
INSTITUTE
Access
Initiative



Voz y opción:

Abriendo la puerta a la democracia ambiental

Joseph Foti

con

Lalanath de Silva, Heather McGray,
Linda Shaffer, Jonathan Talbot y Jacob Werksman



Basado en las conclusiones de la Iniciativa de Acceso

Lista de socios colaboradores de la Iniciativa de Acceso

Equipo principal

Advocates Coalition for Development and Environment (ACODE): Uganda

Corporación PARTICIPA: Chile

Environmental Management and Law Association (EMLA): Hungría

Iniciativa de Acceso-México (IA-MEX): México

Thailand Environment Institute (TEI): Tailandia

Instituto de Recursos Mundiales (WRI): Estados Unidos

Equipos por país

BOLIVIA

Asociación Boliviana Prodefensa de la Naturaleza (PRODNA)

Asociación de Ecológico Oriente (ASEO)

Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia (AOPEB)

Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM)

Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA)

Sociedad Potosina de Ecología (SOPE)

Viceministerio de Medio Ambiente

Vida Verde (VIVE)

BRASIL

Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças (ABDL)

Instituto Socioambiental (ISA)

BULGARIA

ACCESO A LA INFORMACIÓN Programme (AIP-Bulgaria)

Borrowed Nature Association

CHILE

Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile (CDA)

Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur (CODESOSUR-SINERGIAS)

Corporación Participa

Recursos e Investigación para el Desarrollo Sustentable (RIDES)

COLOMBIA

Corporación Colegio Verde Villa de Leyva

Grupo Semillas

Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA)

COSTA RICA

Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social, R.L. (COOPE SOLIDAR)

La Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)

Justicia para la Naturaleza

ECUADOR

Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA)

Coalición Acceso

Fundación Esquel

EL SALVADOR

Amigos del Medio Ambiente de Sonsonete (AMAS)

Oikos Solidaridad Oriente

Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES)

¡Vamos! El Salvador

ESTADOS UNIDOS

Environmental Law Institute (ELI)

Ohio Citizen Action

Silicon Valley Toxics Coalition (SVTC)

ESTONIA

Estonian Fund for Nature

Estonian Green Movement

Stockholm Environment Institute Tallinn Centre (SEI-Tallinn)

HUNGRÍA

Instituto Ecológico para el Desarrollo Sostenible (Miskolc)

Environmental Management and Law Association (EMLA)

Asociación Ambiental Húngara (OKOTARS)

Universidad de Debrecen

Universidad de Győr

INDIA

Environment Support Group (ESG)

INDONESIA

Indonesia Center for Environmental Law (ICEL)

Lembaga Penelitian dan Pengembangan Masyarakat

IRLANDA

Centre for Sustainability, Institute of Technology Sligo

COMHAR, The Sustainable Development Council

The Law Faculty, University College Cork

LETONIA

Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe
(REC Letonia)

LITUANIA

Community Atgaja
Environmental Center for Administration and Technology (ECAT)
Kaunas Lawyers Association
Instituto Sociocultural de la Universidad de Vilnius

MÉXICO

Equipo nacional: Iniciativa Acceso México

Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA)
Comunicación y Educación Ambiental. S.C.
Cultura Ecológica A.C.
Presencia Ciudadana Mexicana A.C.

Socios a nivel estatal

Colectivo Ecologista Jalisco, A.C.
Círculos por una Comunidad Sustentable, A.C.
Defensa Ambiental del Noroeste, A.C.
Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental A.C. (PFEA)
Red para la Sustentabilidad Social
Unión Ambiental Chiapaneca, A.C.

PERÚ

Asociación de Consumidores y Usuarios (ASPEC)
CARE Perú
Centro de Investigación en Geografía Aplicada (CIGA) de la Pontificia
Universidad Católica del Perú (PUCP)
Consejo de la Prensa Peruana (CPP)
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)

POLONIA

Environmental Law Center (CPE)
Institute for Sustainable Development (ISD Polonia)
Local Activity Support Center (CAL)
Society for Nature and Man

PORTUGAL

Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente (GEOTA)
Instituto Marquês Valle Flor (IMVF)
Intercooperação e Desenvolvimento (INDE)
Liga para a Protecção da Natureza (LPN)
Luso-American Foundation (FLAD)
OIKOS - Cooperação e Desenvolvimento
Quercus - Associação Nacional de Conservação da Natureza

SRI LANKA

Centre for Environmental Justice (CEJ)
Green Movement of Sri Lanka (GMSL)
The Law and Society Trust (LST)
Public Interest Law Foundation (PILF)

SUDÁFRICA

Environmental Justice Networking Forum (EJNF)
Environmental Law and Management Clinic of Technikon

TAILANDIA

King Prajadhipok's Institute
Project Policy Strategy on Tropical Resource Base, bajo la Comisión
Nacional de Derechos Humanos de Tailandia
Sustainable Development Foundation
Thailand Environment Institute

TANZANIA

AGENDA for Environment and Responsible Development (AGENDA)
Lawyers' Environmental Action Team (LEAT)
Legal and Human Rights Centre (LHRC)

UCRANIA

Council for Ukraine Productive Forces Studies
EcoPravo-Kyiv
Institute of Sociology
ONG local de acción ambiental
Fundación del Gobierno Local de Ucrania

UGANDA

Advocates Coalition for Development and Environment (ACODE)
Agricultural Cooperative Development International (ACDI)
The Uganda Wildlife Society

VENEZUELA

Asociación Civil Consorcio Desarrollo y Justicia
Asociación Civil Justicia Alternativa
Fundación Justicia de Paz Monagas
Fundarbol (Fundación para la Conservación de los Árboles)

Agradecimientos

Voz y opción: Abriendo la puerta a la democracia ambientales es el resultado del esfuerzo de colaboración de mucha gente. Los autores quisieran agradecer a los numerosos colegas que contribuyeron en la investigación y producción de este informe.

Les damos las gracias a los cientos de personas y organizaciones asociadas de la Iniciativa de Acceso (TAI), que continúan evaluando el acceso en sus países, ampliando la red local y globalmente y, más importante aun, produciendo un cambio en la práctica. Este informe no hubiera podido concretarse sin sus investigaciones, sus aportes y su apoyo.

Queremos brindarles un reconocimiento principalmente a los siguientes escritores colaboradores: Valeria Enríquez, Cultura Ecológica, México; Sophie Kutegeka, Advocates Coalition for Development and Environment, Uganda; Nikolay Marekov, ACCESO A LA INFORMACIÓN Programme, Bulgaria; Smita Nakhooda, Instituto de Recursos Mundiales; Ravadee Prasertcharoensuk, NGO Coordinating Comitee on Development, Thailand; David Turnbull, Instituto de Recursos Mundiales y Godber Tumushabe, Advocates Coalition for Development and Environment, Uganda. Un agradecimiento muy especial a Gregory Mock por su extensa redacción y sus contribuciones para este informe.

Además, estamos agradecidos a las siguientes personas por la ayuda en la investigación: Sanjana Ahmad, Sumia Ahmad, Arisha Ashraf, Isabella Johnson, Danielle Rappaport, Orissa Samaroo y Aiga Stoeckenberga.

Quisieramos agradecer a las siguientes personas, que ofrecieron su experiencia, conocimiento y aporte en los diferentes aspectos del acceso ambiental: Jonathan Allotey, Agencia de Protección Ambiental, Ghana; Sylvia Bankobeza, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Jānis Brizga, Green Liberty, Letonia; Saikat Dutta, la Oficina de Relaciones Exteriores y del Commonwealth del Reino Unido;

Patricia Flanagan, Coillte, Irlanda; Mary Hobley, Hobley Shields Associates, Reino Unido; Tony Lowes, Friends of the Irish Environment, Irlanda; Erika Lagzdina, Regional Environmental Center- Letonia y Žaneta Mikosa, Secretaría de Ambiente, Letonia.

Los revisores internos y externos proporcionaron comentarios críticos que mejoraron la calidad de este informe. Ellos son: Jon Anstey, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Gernot Brodnig, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Juan Carlos Carrillo, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, México; Olimpia Castillo, Comunicación y Educación Ambiental, México; Diego Cooper, Corporación Participa, Chile; Lisa Jordan, Ford Foundation; Csaba Kiss, Environmental Management and Law Association, Hungría; Sophie Kutegeka, Advocates Coalition for Development and Environment, Uganda; Silvana Lauzan, Corporación Participa, Chile; Leida Mercado, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Rene Nijenhuis, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Somrudee Nicro, Thailand Environment Institute, Tailandia; Yelena Panina, EcoPravo-Kyiv, Ucrania; Andrea Sanhueza, Corporación Participa, Chile; Tomas Severino, Cultura Ecológica, México; Olexander Steigny, EcoPravo-Kyiv, Ucrania y Godber Tumushabe, Advocates Coalition for Development and Environment, Uganda.

Estamos particularmente agradecidos con los siguientes miembros del personal del Instituto de Recursos Mundiales, que brindaron un apoyo invaluable y críticas constructivas. Ellos son: Phil Angell, Manish Bapna, Robin Murphy, Janet Ranganathan, Jesse Ribot, Dan Tunstall y Peter Veit. Entre los antiguos miembros del personal están David Turnbull, David Jhirad y Amy Wiedeman. El WRI agradece particularmente el trabajo de Frances Seymour, la primera directora del Programa de Instituciones y Gobernabilidad del Instituto, así como el de Elena Petkova, la primera directora de TAI, quienes en colaboración con socios crearon la idea de

TAI desde un compromiso en común a la excelencia analítica, las soluciones prácticas y una pasión por la rendición de cuentas.

También quisiéramos agradecer a April Osmanof, Hyacinth Billings, Robert Livernash, Maggie Powell y a todo el equipo de Relaciones Exteriores del WRI. Ellos garantizaron la elaboración y la publicación de este informe en tiempo y forma. Un agradecimiento especial a Linda Shaffer y Monika Kerdeman por gestionar el programa de investigación y el proceso de elaboración de este informe.

Quisiéramos expresar nuestro profundo agradecimiento por el apoyo económico que nos brindó la Comisión

Europea, el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional y el Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca.

Agradecemos a Daniel Barragán y Sofía Suárez del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental; a Juan Carlos Carrillo del Centro Mexicano de Derecho Ambiental; a Tomás Severino de Cultura Ecológica, México; a María Inés de Ferrari de Corporación Participa, Chile, quienes revisaron la versión en español y a Olimpia Castillo Blanco de Comunicación y Educación Ambiental de México por su esfuerzo de compilación y revisión.

Prólogo

Mientras la humanidad continúe forzando los límites de este frágil planeta para cubrir nuestras crecientes demandas, dependeremos cada vez más de la capacidad de nuestras instituciones para lograr alcanzar resultados aceptados mundialmente como justos y eficaces. La mitigación y la respuesta ante los impactos del cambio climático global, la escasez de agua y la disminución de los recursos naturales constituirán un desafío para los gobiernos y la sociedad civil, que deberán equilibrar las adversidades inevitables a nivel local, nacional y global. Este informe es optimista en cuanto a la posibilidad de que se logre ese equilibrio con el trabajo de cientos de personas e instituciones en todo el mundo para hacer partícipe a la gente en la toma de las decisiones que definirán nuestro futuro en común.

Voz y opción evalúa el progreso hacia un mundo con democracia ambiental fundamentada en los principios de transparencia, inclusión y rendición de cuentas contemplados en la Cumbre de la Tierra en Río, 1992. A partir del trabajo de la Iniciativa de Acceso (TAI), una importante red global de organizaciones de la sociedad civil dedicada a estos principios, este informe evalúa alrededor de 200 estudios de caso y análisis de la legislación nacional en 26 países y examina las tendencias en la implementación de los “derechos de acceso”, internacionalmente reconocidos, a la información, la participación y la justicia en las decisiones gubernamentales sobre el ambiente.

Los autores opinan que la transparencia no es suficiente; la mejora de las intervenciones ambientales depende de la calidad de la participación y la posibilidad de ofrecer una compensación cuando las cosas salen mal. Mientras que las leyes de acceso a la información se han convertido, en cierto grado, en una norma global, han probado ser necesarias, aunque insuficientes, para proporcionar una base para la toma de mejores decisiones relacionadas con problemas ambientales. Los informes nacionales sobre el estado del ambiente también son útiles, pero tienen un potencial limitado si no se publicitan adecuadamente. Los datos sobre sustancias tóxicas en el suelo o el agua serían más significativos si la educación pública preparara a la población para poder comprenderlos.

El deber del Gobierno de “proporcionar” acceso, a través de las leyes de acceso a la información y los anuncios de las reuniones públicas, se debe complementar con la capacidad y el interés de la sociedad por “demandar” acceso. Esta demanda puede realizarse mediante peticiones a los tribunales, la presentación de solicitudes de información o la presencia de público en reuniones del Gobierno. El

fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil, los funcionarios públicos, los legisladores y los jueces resulta necesario para contribuir a que las partes se comprometan productivamente unas con otras.

Voz y opción sugiere provocativamente que las fuerzas y los intereses del movimiento ambiental, el movimiento democrático y el movimiento de los derechos humanos han convergido en lo que pueden llegar a ser los comienzos de un “movimiento de acceso” global. Los autores convocan alianzas o coaliciones que puedan trabajar eficazmente en conjunto con los gobiernos para lograr reformas reales y duraderas. Hacen hincapié en que los gobiernos están formados por individuos, como jueces y miembros de asambleas legislativas, y que algunos de estos funcionarios también serán promotores del acceso.

Los promotores del acceso en el gobierno, la sociedad civil y el sector privado pueden utilizar este libro como un recurso, tanto para buscar opciones para las políticas como para sugerir temas de debate mientras trabajan para superar los obstáculos comunes del creciente acceso. *Voz y opción* acentúa el avance de instrumentos específicos (como los registros sobre emisiones y transferencia de contaminantes, la capacitación judicial y el rastreo en línea de solicitudes de acceso a la información) que casi cualquier gobierno del mundo puede adoptar a fin de mejorar el acceso. Propone que los argumentos de los derechos humanos y el derecho internacional también pueden constituir instrumentos que contribuyan a generar la participación de un público informado. Va un paso más allá y analiza las evidencias de los avances en la legitimidad, la efectividad y la eficiencia que los gobiernos pueden esperar cuando mejoran y mantienen el acceso.

Voz y opción el informe de 2002 del WRI, *Closing the Gap: Information, Participation and Justice in Decision-Making for the Environment*. Ese libro indagó acerca de la posibilidad de evaluar los derechos de acceso y mejorar el acceso en las decisiones ambientales. La respuesta a tales interrogantes fue “sí”. Este informe ahora aborda la siguiente pregunta: “¿De qué manera podemos convertir estos aportes en acciones?”.



JONATHAN LASH

PRESIDENTE

INSTITUTO DE RECURSOS MUNDIALES

Resumen ejecutivo

Todas las personas tienen derecho a participar en las decisiones que afectan su ambiente. Para ejercer este derecho necesitan tener acceso a la información sobre la que se basan tales decisiones y también a la oportunidad de expresar sus opiniones e influenciar la elección de las posibles opciones. La participación significativa se garantiza a través de los “derechos de acceso”: los derechos de acceso público a la información, de participación pública en la toma de decisiones del gobierno y de acceso a la justicia.

En la Declaración de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 178 gobiernos se comprometieron a que la toma de decisiones sobre el ambiente quede abierta al escrutinio y el aporte del público. El acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia son clave para una toma de decisiones más transparente, inclusiva y capaz de rendir cuentas en cuanto a temas que afectan el ambiente (lo que denominamos “democracia ambiental”). El acceso a la información motiva y capacita a la gente para participar de manera informada. La toma de decisiones participativa mejora la capacidad de los gobiernos de responder a demandas y temas de interés público, generar consenso y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones sobre el ambiente. El acceso a la justicia mejora la capacidad del público de reforzar el derecho a estar informados, participar y enmendar los daños ambientales. A su vez, el acceso depende de la capacidad de los gobiernos y la sociedad civil de llevar a la práctica estos derechos.

Voz y opción: Abriendo la puerta a la democracia ambiental evalúa el avance logrado por los gobiernos en facilitar el acceso a la toma de decisiones sobre el ambiente y, con la esperanza de seguir adelante, analiza cuáles son los obstáculos que continúan existiendo y cómo pueden superarse. Retoma el tema desde donde finalizó una publicación anterior del WRI, *Closing the Gap: Information, Participation and Justice in Decision-Making for the Environment* (Petkova et al., 2002) y desarrolla sus conclusiones y recomendaciones. Este informe es para los “promotores del acceso”: miembros del gobierno, la sociedad civil, las empresas y organizaciones intergubernamentales comprometidas a promover el acceso y ansiosas por aprender qué es lo que ha funcionado y por qué. *Voz y opción* recopila las conclusiones de las investigaciones y las experiencias prácticas de la Iniciativa de Acceso (TAI), la red más grande de organizaciones de la sociedad civil que evalúa y promueve la transparencia, la inclusión y la rendición de cuentas en la toma de decisiones sobre el ambiente (consúltese el Cuadro 1, Estrategia de TAI,

CUADRO 1 LA ESTRATEGIA DE LA INICIATIVA DE ACCESO

TAI desarrolló una estrategia para difundir los derechos de acceso en todo el mundo. La estrategia se compone de tres elementos:

1. Desarrollar un instrumento basado en indicadores para evaluar el desempeño de los gobiernos nacionales en la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río y para identificar las deficiencias de la ley, las instituciones y el ejercicio de los derechos de acceso.
2. Capacitar a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para que utilicen el instrumento y apoyarlas para que lleven a cabo evaluaciones individuales de los derechos de acceso en sus países.
3. Lograr la participación de los gobiernos en un diálogo constructivo para eliminar las deficiencias identificadas en las evaluaciones nacionales e incentivar la colaboración entre las OSC y los gobiernos en un intento de reconocer los derechos de acceso para todos.

Voz y opción presenta las evaluaciones TAI desde 2002 hasta 2005 del desempeño de 26 gobiernos regionales y nacionales en cuanto al acceso a la información, la participación pública y el fortalecimiento de capacidades.

Las evaluaciones TAI se llevaron a cabo en:

- **África**: Sudáfrica, Tanzania, Uganda.
- **América Latina**: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México (a nivel nacional y de tres estados: Baja California, Jalisco, Chiapas), Perú, Venezuela.
- **Asia**: India, Indonesia, Tailandia.
- **Europa**: Bulgaria, Estonia, Hungría, Irlanda (estudio limitado), Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Ucrania.
- **América del Norte**: Estados Unidos (a nivel estatal: California y Ohio).

y el Cuadro 2, Metodología TAI). A su vez, combina estas conclusiones con bibliografía académica sobre la participación pública en un intento de lograr una mayor comprensión acerca del vínculo entre la calidad de la participación pública y el impacto de las decisiones sobre el ambiente.

Conclusiones

En general, *Voz y opción* comprueba que los gobiernos han logrado un avance significativo en el establecimiento de la infraestructura legal de los derechos y las oportunidades de “acceso”. Hoy, las constituciones y las leyes garantizan la libertad de información en más de 69 países. Muchos gobiernos han establecido procesos administrativos, como

CUADRO 2 LA METODOLOGÍA DE LA INICIATIVA DE ACCESO

La metodología de evaluación TAI valora las leyes y políticas nacionales sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia, así como la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, el público y los funcionarios del gobierno para brindar y demandar acceso. Las evaluaciones TAI utilizan un conjunto convencional de indicadores, guías de investigación y sistemas de clasificación. La metodología también estudia la práctica del gobierno en cada uno de los tres derechos de acceso mediante el análisis de estudios de caso. La siguiente tabla enumera las áreas principales que abarcan las evaluaciones TAI. El informe completo identifica las limitaciones en los datos.

	LEY	PRÁCTICA
Acceso a la información	Ley de acceso a la información	Informes del estado del ambiente
		Información a nivel de instalaciones industriales
		Monitoreo regular
		Emergencia
Participación pública	Ley de participación pública	Toma de decisiones a nivel de políticas
		Toma de decisiones a nivel de proyectos
Fortalecimiento de capacidades	Ley de fortalecimiento de capacidades	Fortalecimiento de capacidades de instituciones del gobierno
		Fortalecimiento de capacidades del público
Acceso a la justicia ¹	Ley de acceso a la justicia	Negación del acceso a la información
		Negación de participación pública
		Daño ambiental

1. El acceso a la justicia no se incluyó en este informe. Se incluyó en informes regionales de TAI y será el tema de futuras publicaciones.

evaluaciones de impacto ambiental, que exigen la participación pública. Sin embargo, el progreso hacia la implementación de estas políticas ha sido más lento, lo que refleja las profundas transformaciones que se necesitan para lograr un nivel de apertura donde los gobiernos y la sociedad civil compartan un compromiso con la democracia ambiental.

Las leyes marco para el acceso a la información están más difundidas que las leyes marco sobre la participación pública.

Las evaluaciones de la red TAI muestran que son más los países que tienen leyes marco fundamentales sobre la información que los que tienen leyes marco que apoyan la participación pública. La Figura 1 documenta los resultados de las evaluaciones TAI que parecen confirmar esta deficiencia. Sólo 1 de los 20 países evaluados carece de una ley de acceso a la información básica. Aun así, de los países que se evaluaron por las leyes marco sobre participación, un cuarto tuvo un desempeño débil.

FIGURA 1 CLASIFICACIÓN DEL ACCESO A LAS LEYES MARCO DE INFORMACIÓN Y LAS LEYES MARCO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA (cantidad de países)

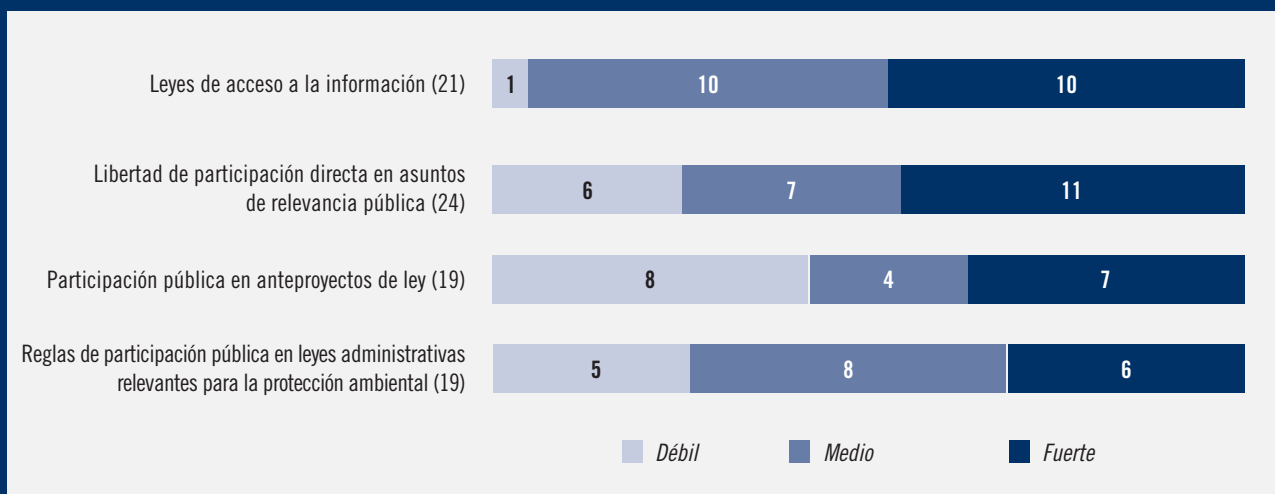
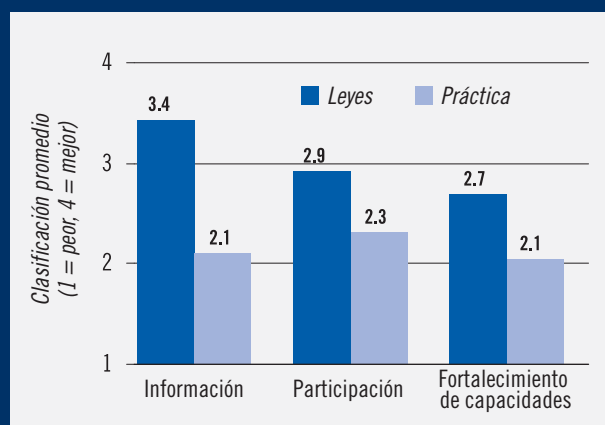


FIGURA 2 CLASIFICACIÓN PROMEDIO DE LOS INDICADORES DE LAS LEYES Y LA PRÁCTICA (valor)



Práctica rezagada con respecto a las leyes. La implementación de las leyes de información y participación ha quedado bastante rezagada con respecto a la reforma legal. La Figura 2 muestra la diferencia entre las leyes y la práctica en 26 países analizados por socios TAI. Las causas de estas diferencias varían. La implementación de leyes marco puede verse obstaculizada por la falta de reglas administrativas y políticas operativas detalladas. En otros casos, las leyes pueden estar presentes pero la capacidad del público para ejercerlas o la capacidad de los funcionarios para implementarlas puede ser nula.

ACCESO A LA INFORMACIÓN

Las reglas que proporcionan el acceso a la información ambiental pueden adoptar una variedad de formas. Pueden ser leyes generales sobre acceso a la información, registros sobre emisiones y transferencia de contaminantes (RETC), obligaciones de presentar informes de cumplimiento, sistemas de información de emergencias, informes del estado del ambiente y la realización de monitoreos regulares de la calidad ambiental.

Menos leyes exigen la publicación proactiva de la información. El acceso significativo a la información ambiental requiere que los gobiernos recopilen, analicen y divulguen la información de manera proactiva. Sin embargo, la mayoría de las leyes de información exige que las entidades públicas divulguen información de manera reactiva, sólo cuando la información es solicitada. La Figura 3 muestra que en los países analizados, los gobiernos han invertido menos en las leyes de información proactivas, que se advirtieron más limitadas y endebles que las leyes de información reactivas.

El nivel de acceso a la información sobre el cumplimiento y la contaminación de instalaciones industriales es

particularmente débil. Existen grandes barreras para el acceso a la información sobre la contaminación industrial a nivel de instalaciones. En las instalaciones estudiadas, los informes sobre el cumplimiento de emisiones y los registros sobre emisiones y transferencia de contaminantes (RETC) no estaban disponibles. El acceso a la información también se ve imposibilitado por la incapacidad para registrar datos, las bajas exigencias para el registro de datos y el recurso excesivo a la confidencialidad justificado por la seguridad y el comercio.

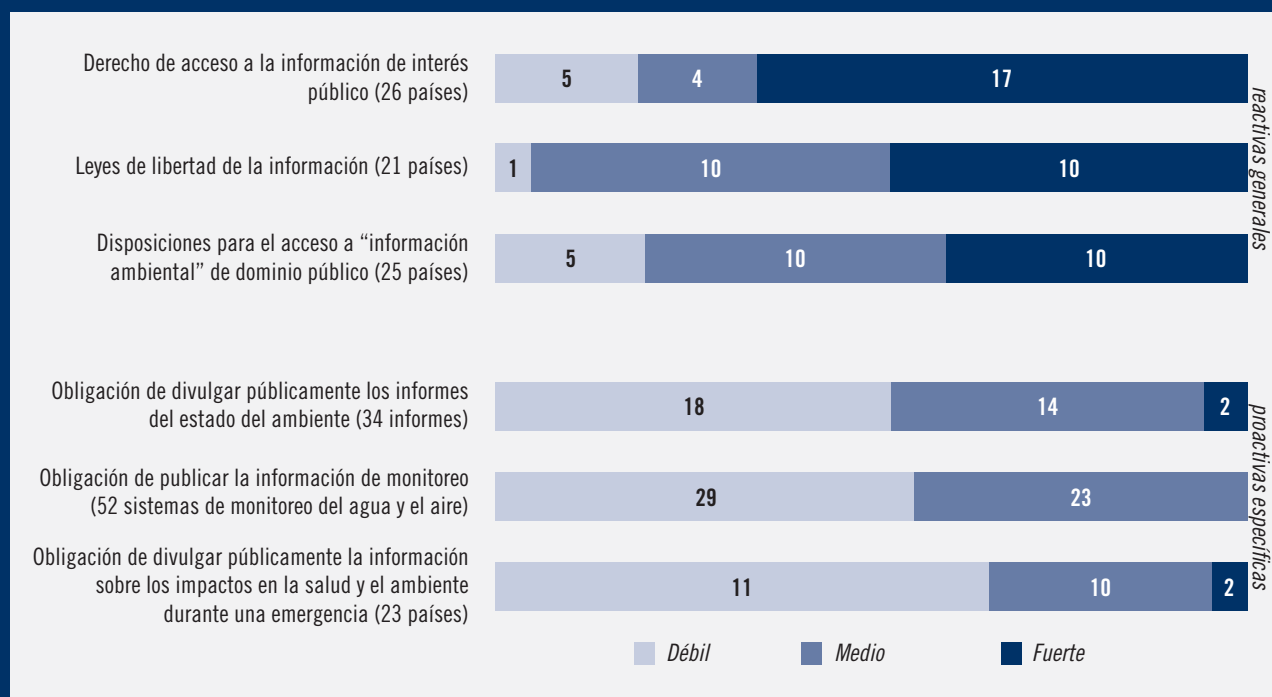
La capacidad de monitoreo de la calidad del aire es fuerte, pero los datos no se publicaron. El acceso a la información sobre la calidad del aire demuestra la división entre lo que se evalúa y lo que se hace público. Mientras que la mayoría de los países tiene una capacidad fuerte o media para realmente supervisar los problemas importantes en cuanto a la calidad del aire, muy pocos se muestran comprometidos con la publicación y la distribución de esa información al público.

Los sistemas de monitoreo de la calidad del agua son en general endebles. Las conclusiones sobre la calidad del agua potable demostraron que la recopilación y la divulgación son deficientes. Los gobiernos monitorearon una menor cantidad de parámetros para el agua que además resultaron menos diversos. De 25 países evaluados en cuanto a la información disponible del monitoreo de la calidad del agua en Internet, 21 fueron considerados "débiles". Las conclusiones determinan una deficiencia en todos los aspectos del suministro de información (recopilación, análisis y divulgación) generalizada en todos los países.

Los países tienen un mal desempeño a la hora de brindar información ambiental durante y después de las emergencias. Las mejoras en la administración de información durante emergencias, especialmente en los sistemas de advertencia de emergencias, se han incrementado en gran medida en los últimos tiempos. Algunos países tuvieron mejor desempeño con respecto a la publicación de información durante una emergencia que después de ocurrida. La mayoría de los países, sin embargo, no lograron en absoluto publicar información ambiental relevante sobre emergencias. Las obligaciones de producir y divulgar tal información son en general deficientes.

En general, la mayoría de los países elabora informes del estado del ambiente de buena calidad, pero la divulgación es particularmente deficiente. Los informes del estado del ambiente, que presentan datos sobre la calidad del suelo, el agua y el aire de un país, se realizan en la mayoría de los países, pero las evaluaciones a nivel nacional demostraron que muchos tenían bajas exigencias en cuanto a la divulgación de sus conclusiones. Además, muy pocos hacen el intento de publicar los resultados a través de los medios de comunicación o en un formato fácil de utilizar.

FIGURA 3 ACCESO A LA INFORMACIÓN: CLASIFICACIÓN DE LAS LEYES REACTIVAS Y LAS OBLIGACIONES PROACTIVAS



PARTICIPACIÓN PÚBLICA

La participación pública tiene lugar principalmente, aunque no exclusivamente, en función de los procedimientos para evaluar y mitigar el daño ambiental, por ejemplo, en la elaboración de evaluaciones de impacto ambiental, y a través de organismos de planificación y creación de políticas, como las asambleas legislativas o los consejos zonales.

La participación pública no se ha integrado a nivel de proyectos en alrededor de la mitad de los países evaluados. Las conclusiones demuestran que las evaluaciones de impacto ambiental y los procesos similares aún deben terminar de integrar la participación pública totalmente. En general, incluso donde existen procesos participativos abiertos, se presentan obstáculos para lograr una participación significativa; por ejemplo, plazos insuficientes o la falta de disponibilidad de documentos sobre los proyectos. Con frecuencia, las consultas se llevan a cabo demasiado tarde en el proceso de desarrollo del proyecto como para realizar un cambio significativo en la toma de decisiones.

Los procesos de creación de políticas y planes no incluyen regularmente la participación pública. Aquellos que sí la incluyen, difieren en términos de la eficacia con que facilitan la participación. Casi la mitad de los procesos de creación de políticas y planes estudiados tuvieron pocas consultas o ninguna. Aquellos que realizaron consultas más intensas dieron en general un plazo inadecuado para la participación o los comentarios del público. En la mayoría de los casos, el público no recibió una

respuesta oportuna de los funcionarios sobre cómo se integraron o no, en las políticas y los planes finales, las inquietudes señaladas. Esto ocasiona una disminución de la capacidad de participación del público para promover la rendición de cuentas. Por otro lado, los puntos fuertes incluyeron una disponibilidad general de documentos relacionados con la política propuesta.

FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

Las obligaciones legales resultan insuficientes para garantizar la implementación de los principios de acceso. El gobierno debe tener la capacidad de proveer acceso y el público y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) deben tener la capacidad de demandar acceso.

La mayoría de los gobiernos invierte en el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios, pero una minoría considerable no lo hace. Los funcionarios del gobierno necesitan tener conocimientos del marco legal, las competencias prácticas y los recursos financieros necesarios para el acceso. En algunos países evaluados, algunos funcionarios estaban capacitados, pero no sucedía lo mismo en todos los ministerios pertinentes. En general, sólo el Ministerio de Medio Ambiente recibe suficiente capacitación sobre la implementación del acceso, a diferencia de otros ministerios y entidades sectoriales o paralelas. En muchos de los países cuyo nivel resultó "débil", los ministerios carecían de mecanismos para la consulta pública.

En general, los gobiernos disponen de marcos legales sólidos que apoyan a las asociaciones de la sociedad civil y la libertad de asociación. En algunos casos, estas leyes no se aplican y las organizaciones de la sociedad civil sufren hostigamiento. En la mayoría de los casos, sin embargo, los gobiernos tienen leyes de tipo “fuerte” que incorporan derechos básicos como la libertad de asociación, y brindan descuentos en los impuestos para las OSC, pero hacen menos esfuerzos por apoyar el sector de las OSC a través de la educación sobre los derechos de acceso y el ofrecimiento de fondos semilla.

La educación ambiental aún no está integrada ni sustentada completamente en muchas de las escuelas públicas. Mientras que muchos países exigen la enseñanza de educación ambiental, la calidad de tal educación y el apoyo a la capacitación de los docentes reflejan el estado de la educación en el país en forma más general. En países con sistemas de educación sólidos, muchos docentes reciben capacitación sobre educación ambiental y cuentan con suficiente material. En otros sistemas escolares, a pesar de los requisitos de los planes de estudio, los docentes generalmente carecen de una capacitación formal en el tema y se desempeñan sin libros de texto ni material.

Obstáculos

Varios obstáculos políticos, legales, culturales y otros relacionados con la capacidad dificultan el avance en la aplicación de los derechos de acceso. El análisis de estos obstáculos es un buen punto de partida para comprender dónde los promotores del acceso pueden implementar instrumentos y argumentos de la mejor manera para activar la reforma. Las evidencias aportadas por las evaluaciones TAI (y los estudios de caso) así como las experiencias de los miembros de la red TAI sirvieron para diagnosticar los problemas en la obtención de acceso y sugirieron un esquema de posibles soluciones.

EL MANEJO DE LOS INTERESES CREADOS Y LAS POLÍTICAS DE ACCESO

En muchos procesos de creación de políticas, el aumento del acceso puede constituir una amenaza para los que están en el poder. Es posible que los funcionarios del gobierno pierdan influencia sobre las decisiones al incrementarse la transparencia, los aportes públicos y la rendición de cuentas personal. La participación pública puede trasladar el control, por lo menos en parte, de los funcionarios del gobierno al público. Es posible que algunas personas, cuya posición o poder dependan del control exclusivo de la información y la toma de decisiones, perciban este traslado como un costo. Las evaluaciones TAI sugieren que existe una resistencia considerable a una mayor transparencia. Específicamente, los intereses creados (aquellos individuos, empresas y entidades públicas que se benefician con el control de la información)

pretenden limitar el conocimiento público acerca de la extracción de recursos naturales, la contaminación y el cumplimiento de la legislación.

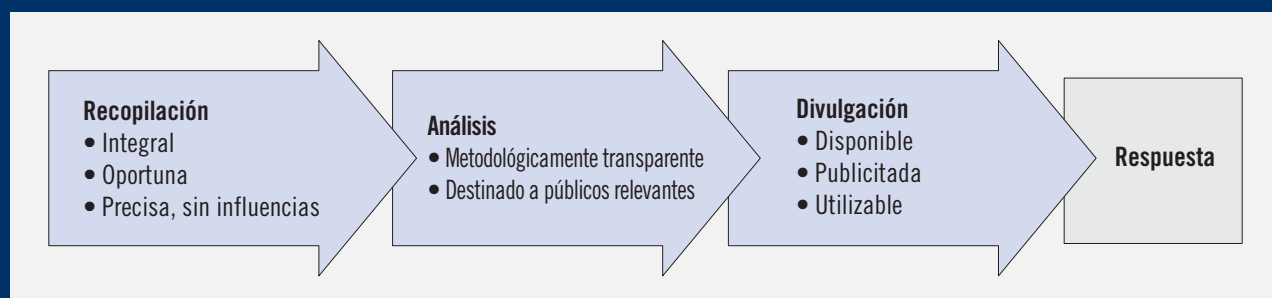
Las alianzas y coaliciones estratégicas pueden ayudar a reforzar el acceso en los casos de un solo problema y en líneas generales. Los movimientos por los derechos de acceso requieren la participación de varios actores. Los funcionarios pioneros, los medios, las OSC ambientales, las organizaciones comunitarias y las compañías que dependen de la información sobre el ambiente son sólo algunas de las partes involucradas en la promoción de una mayor transparencia en las tomas de decisiones. El desarrollo de alianzas estratégicas centradas en un tema específico y el mantenimiento de coaliciones a largo plazo puede contribuir a superar los obstáculos que presentan los intereses creados. Por su naturaleza, el apoyo a la transparencia requiere la coordinación de muchos (aquellos que pagan el precio de la corrupción y la toma de decisiones inadecuada) para oponerse a unos pocos (aquellos que se benefician con la confidencialidad).

La información en sí misma no resulta suficiente para impulsar una medida colectiva. Es más probable que los grupos respondan a la información cuando esta revela una divergencia importante con el status quo en lugar de un cambio gradual. En general, se hace referencia a este fenómeno, este cambio en la percepción, como “reacción de sorpresa”. La consecuencia para los partidarios del acceso es que la transmisión de la información y el momento en que se disemina pueden producir un impacto en los resultados para la salud humana y el ambiente, tan crucial, como la información misma. La información en sí misma no resulta suficiente: debe combinarse con un mensaje nuevo, preciso y claro acerca de la situación y debe difundirse a través de canales culturales adecuados. Los defensores ambientales deben decidir cómo publicar la información estratégicamente.

LA IDENTIFICACIÓN DE LAS DEFICIENCIAS EN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

El acceso a la información es mucho más que un simple derecho público a obtener información. Los gobiernos deben ser capaces de recopilar, analizar y divulgar información en formas que sean significativas. Los desafíos del suministro de información ambiental varían según los problemas. Por ejemplo, la mayoría de los países evaluados por TAI pudieron monitorear los indicadores ambientales para la calidad del aire. Mientras que algunos tuvieron problemas con el análisis de los datos para visualizar tendencias más generales, a otros les resultó difícil distribuir los datos en un formato útil que dejara en claro cuáles son las tendencias ambientales más generales ante los consumidores de tal información: políticos, empresas y el público. Un paso importante en el desarrollo de estrategias de defensa eficaces consistirá en centrarse en

FIGURA 4 ELEMENTOS DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN



los problemas exclusivos del sistema de información ambiental en particular. La Figura 4 muestra los elementos de un sistema de información ambiental completo.

LA PROMOCIÓN DE UNA CULTURA DE APERTURA

Varios funcionarios de organismos de administración de los recursos pasan por años de capacitación sobre silvicultura, piscicultura u otras competencias en administración de recursos. El respeto por las competencias técnicas puede llevar a una cultura de toma de decisiones que no permite el aporte del público. Con base en los conocimientos profesionales, es posible que los funcionarios se preocupen genuinamente por que la influencia pública de “inexpertos” en las decisiones de la administración de recursos pueda redundar en peores elecciones para el ambiente, el bienestar y calidad de vida de la gente o ambas cosas. Los derechos de acceso pueden percibirse como una amenaza para el análisis tecnocrático o centrado en los datos, ya que introducen procesos más democráticos cuyo objetivo es nivelar los puntos de vista opuestos y subjetivos.

Al intentar mejorar los aspectos particulares del proceso de participación pública, los funcionarios pueden mejorar la calidad de la toma de decisiones participativa. Los anuncios públicos, la publicidad y la información previa pueden generar interés en las partes implicadas, afectar las normas sociales y educar al público para que comprenda mejor el problema. La selección proactiva de varias partes involucradas, especialmente de grupos sin suficiente representación, aumentará las probabilidades de que exista una gama más amplia de posibles soluciones.

Los gobiernos pueden promover la participación ciudadana y los valores ambientales a través de mejores campañas de educación pública. Los valores ambientales extensamente mantenidos son característicos de sociedades sostenibles. Para facilitar la participación pública, los gobiernos, las OSC y las organizaciones internacionales crearon campañas para garantizar que los ciudadanos tengan conocimiento de cómo obtener acceso a la

información ambiental, participar en consultas y audiencias públicas y utilizar los mecanismos de la justicia para proteger el ambiente.

LA INVERSIÓN EN LA CAPACIDAD DE ACCESO

Los gobiernos son los principales proveedores de acceso y los que controlan la información y los procesos necesarios para el ejercicio de esos derechos. Las OSC, grupos de interés independientes del estado, la familia y el mercado, si bien no son las únicas, sí son las principales fuentes de demanda organizada de acceso. Al apoyar el crecimiento del sector de las OSC y, al mismo tiempo, otras reformas de gobernabilidad, los gobiernos pueden incentivar la transparencia y la rendición de cuentas.

Para poder proporcionar acceso, los funcionarios del gobierno necesitan capacitación. El gobierno mismo no necesita ser la única fuente de fortalecimiento de capacidades; puede completarse a través de alianzas con empresas y la sociedad civil. La experiencia de los estudios de caso demostró que la sociedad civil puede ser una importante fuente de educación para los jueces y otros funcionarios con el dictado de cursos de capacitación sobre leyes de acceso y derecho ambiental.

Los gobiernos pueden llevar a cabo medidas para aumentar la independencia y sostenibilidad de las OSC y, por ende, promover el poder de este sector de abogar por el interés público:

- **Libertad de asociación.** Aun en los países que permiten que las personas se asocien e interactúen libremente, las OSC afrontan una serie de obstáculos para la organización. Algunas de las limitaciones comunes de la libertad de asociación son la exigencia de un patrocinio de las autoridades locales, la inscripción de cada miembro o las cargas fiscales excesivas dada la poca claridad de su condición de organización sin fines de lucro. La eliminación de estos obstáculos legales reforzaría la posibilidad de funcionamiento de las OSC.
- **Desarrollo del apoyo público interno.** Los gobiernos pueden ayudar a desarrollar el apoyo interno de

las OSC subvencionando o exigiendo anuncios de servicio público, fomentando donaciones deducibles de impuestos a las OSC y patrocinando campañas publicitarias sobre temas de interés público.

- *Fondos semilla.* Los gobiernos pueden establecer organismos responsables de fijar requisitos transparentes y procesos de toma de decisiones para otorgar donaciones competitivas a organizaciones sin fines de lucro.
- *Condición de exento de impuestos.* Los gobiernos podrían permitir que las organizaciones inscritas como organizaciones sin fines de lucro estén exentas de impuestos a los ingresos. La legislación de tales exenciones debe ser transparente y estar sujeta a la revisión de una autoridad independiente.
- *Legitimación amplia para el daño ambiental.* Las OSC ambientales en particular necesitan innovaciones legales como la legitimación amplia para poder presentar litigios en nombre del público.
- *Fortalecimiento de capacidades.* Las OSC que no están al tanto de los derechos de acceso o son incapaces de ejercerlos, tienen menos probabilidades de fomentar la inscripción de miembros, atraer publicidad o influenciar decisiones ambientales. Los gobiernos deben incluir las OSC entre los grupos objetivo clave de sus grandes campañas educativas para incrementar la comprensión del público sobre el acceso.

La promoción del acceso

Los promotores del acceso deben comprender y hacer uso de la serie de argumentos a favor del acceso y superar los obstáculos de implementación. Los derechos de acceso son derechos inherentes al ser humano. Aumentar el acceso generará un avance en cuanto al cumplimiento de normas sólidamente establecidas en las leyes nacionales e internacionales. El acceso permite que la sociedad recurra al potencial de todos sus sectores (público y privado, funcionarios del gobierno y ciudadanos) para contribuir a la mejora de la política pública.

El cumplimiento de los derechos de acceso confiere importantes bienes públicos para beneficio de los gobiernos y las comunidades que los implementan. Los principios de acceso están asociados con la buena gobernabilidad. Estas prácticas, a su vez, están asociadas con un crecimiento económico más fuerte. A través de su conexión con la buena gobernabilidad, es posible que el acceso también promueva el desarrollo sostenible más ampliamente. Cada vez más trabajos de investigación demuestran la conexión positiva que existe entre la capacidad de gobernar y la capacidad de administrar los recursos naturales de manera sostenible.

LOS DERECHOS DE ACCESO SON DERECHOS HUMANOS

Los derechos de acceso se sustentan en los derechos humanos. Su principal objetivo es capacitar a las personas para fomentar el ejercicio de los derechos fundamentales: el derecho de toda la gente a las condiciones civiles, políticas, económicas, sociales y culturales consideradas indispensables para garantizar la dignidad inherente a cada individuo. La categoría más ampliamente reconocida de los derechos humanos, conocida como derechos políticos y civiles, proporciona los pilares esenciales para el acceso. Diferentes instrumentos internacionales y regionales sobre derechos humanos establecen estos derechos fundamentales del individuo para ejercer la libertad de expresión y asociación, para participar en la dirección de los asuntos públicos y para contar con un tribunal independiente e imparcial que garantice el cumplimiento de estos y otros derechos.

Los derechos de acceso también se sustentan en otra categoría de derechos humanos: los denominados derechos económicos, sociales y culturales (ESC). Los derechos ESC aparecen en numerosos tratados y edictos internacionales y regionales sobre derechos humanos. Tienen en cuenta el derecho a un nivel de vida adecuado, lo que incluye alimentación, vestimenta y vivienda adecuada, condiciones laborales seguras y salubres y el más alto nivel alcanzable de salud física y mental.

El establecimiento de vínculos más fuertes entre los derechos de acceso ambiental y los instrumentos de derechos humanos puede constituir una importante dimensión de estrategias para promover y reformar las leyes y la práctica de acceso por varios motivos. Los derechos humanos reconocidos en forma generalizada están fundados en el derecho convencional y en las normas igualmente vinculantes del derecho consuetudinario internacional. Los derechos humanos describen las obligaciones ante las que un gobierno se ha comprometido o se ve obligado a cumplir y por lo tanto deben ser una parte constructiva de su discurso ante la sociedad civil. Brindar un marco para los argumentos en términos de derechos humanos también puede ayudar a los defensores ambientales a utilizar las instrumentaciones regionales e internacionales para el cumplimiento de los derechos humanos, así como las comisiones, los tribunales y las cortes constitucionales locales. Por último, la apelación universal a los derechos humanos puede sumar el apoyo de grupos de la sociedad civil ajenos al campo del ambiente. Las evidencias obtenidas con la red TAI sugieren que cuando los gobiernos nacionales adaptan la ley para reflejar estas normas internacionales, habilitan a las OSC a utilizar estos derechos para mejorar los resultados ambientales.

EL ACCESO RECURRE AL POTENCIAL TOTAL DE LA SOCIEDAD

La provisión de acceso puede entenderse como una dinámica de oferta y demanda. Los gobiernos son

TABLA 1 ¿POR QUÉ DEMANDAR ACCESO?

	INFORMACIÓN DEL GOBIERNO	PARTICIPACIÓN PÚBLICA	MECANISMOS DE JUSTICIA
Sociedad civil	• Para controlar la actividad privada y del gobierno a través de la información recopilada por el gobierno. • Para evaluar y formular políticas y prácticas. • Para educar al público acerca de las políticas y las prácticas existentes.	• Para aumentar la influencia de las organizaciones de la sociedad civil. • Para garantizar la ecuanimidad de las decisiones. • Para promover una mayor participación y equidad para los grupos sin suficiente representación.	• Para garantizar la aplicación de las leyes ambientales. • Para aplicar el acceso a la información y la participación. • Para resolver conflictos.
Sector privado	• Para identificar los posibles recursos: financieros, humanos, tecnológicos y naturales. • Para obtener información de mercado. • Para garantizar prácticas de contratación justas. • Para administrar riesgos humanos y ambientales.	• Para incrementar la influencia del sector privado. • Para reducir el riesgo de los proyectos que no cuentan con una amplia aprobación pública.	• Para garantizar la aplicación justa de las leyes y normas por parte de funcionarios. • Para exigir compensación por daños por perjudicar los servicios de los ecosistemas. • Para garantizar la interpretación predecible y consistente de las leyes.

esencial para el rol de regulador del gobierno, ya que refuerza el incentivo de las entidades reguladas a supervisarse a sí mismas. Los procesos participativos, como las audiencias públicas, concientizan acerca de las iniciativas del gobierno y pueden generar el apoyo público de las mismas.

EL ACCESO GENERA BENEFICIOS PÚBLICOS

Las conclusiones del material publicado acerca de la gobernabilidad actual muestran que, al incrementar el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia, los gobiernos mejoran la calidad de las decisiones de varias maneras:

Legitimidad. La participación de todas las partes involucradas en un proceso de decisión confiere legitimidad y aceptación a la decisión adoptada. Incluso en casos donde existen ganadores y perdedores, el acuerdo obtenido desde un proceso participativo puede reducir la oposición y los conflictos a la hora de implementar la decisión.

Fortalecimiento de las capacidades de las partes involucradas. A través de los procesos participativos, las partes involucradas adquieren competencias y conocimientos. Construyen relaciones entre sí, profundizan la cultura democrática de su comunidad y fomentan la confianza y la cohesión social. Todas estas capacidades pueden ser recursos que les permitan una mejor implementación de las políticas y los proyectos o pueden ser valiosas para las actividades que no estén relacionadas con el proceso de decisión. Algunos autores consideran que las relaciones construidas a través de la participación pública son un beneficio en sí mismo (una forma de capital social).

Mejor implementación. Las decisiones participativas tienen más posibilidades de ser implementadas y sostenidas en forma integral, en parte debido a la mayor legitimidad y a la reducción de la oposición. Además, pueden generar un ahorro de costos, especialmente en aquellos casos en los que el acuerdo sobre la toma de decisiones por parte de las partes involucradas lleva a compartir la mano de obra u otros recursos en la etapa de implementación.

Mejora en la "calidad" de la decisión. En un proceso participativo, la decisión que se tome reflejará el conocimiento especializado y la variedad de perspectivas que los participantes presentan. Esto eleva la calidad sustancial de la decisión respecto de los resultados esperados.

Toma de decisiones que reflejen los valores e intereses de las partes involucradas. Cuando el público tiene la oportunidad de influenciar un proceso de toma de decisiones, es más factible que la decisión que se tome refleje los valores e intereses públicos que si la decisión se tomara en forma vertical.

TABLA 2 LOS GOBIERNOS MISMOS UTILIZAN EL ACCESO

INFORMACIÓN DEL GOBIERNO	PARTICIPACIÓN PÚBLICA	MECANISMOS DE JUSTICIA
Propósito del acceso • Compartir la responsabilidad del control con la sociedad civil. • Controlar los gastos fiscales. • Controlar y analizar la práctica administrativa. • Establecer tasas fiscales y justificar el uso de los recursos naturales. • Evaluar la práctica actual. • Supervisar otros organismos públicos.	Propósito del acceso • Recopilar información del público. • Divulgar información y educar al público. • Divulgar e influenciar la opinión pública. • Incrementar la legitimidad. • Responder a la presión pública. • Generar y captar ideas más amplias. • Difundir las opiniones de la minoría.	Propósito del acceso • Garantizar el control y la aplicación de las normas. • Proteger los intereses de la minoría y el ambiente. • Garantizar la interpretación predecible y consistente de las leyes. • Resolver los conflictos entre las partes por los recursos naturales.

los principales proveedores de los derechos de acceso y los que controlan la información y los procesos necesarios para la aplicación de esos derechos. Las organizaciones de la sociedad civil son la fuente principal de la demanda organizada de acceso. Sin embargo, el acceso a la toma de decisiones del gobierno es esencial no sólo para la sociedad civil. Las Tablas 1 y 2 presentan una visión general de los motivos por los que distintos grupos demandan acceso a la información, participación y acceso a la justicia. Como lo indica la Tabla 2, los gobiernos mismos se benefician con la apertura. Un público informado es un aliado

Recomendaciones

Generar una mayor democracia ambiental es claramente un proceso a largo plazo. Los resultados de las evaluaciones de países y los estudios de caso de TAI sugieren que ha habido mejoras en el acceso durante los 16 años posteriores a la Cumbre de la Tierra de Río, pero que aún queda mucho más por hacer. Estas recomendaciones surgen principalmente de nuestra investigación y proporcionan un punto de partida para la mejora de la participación pública, el incremento de la calidad y accesibilidad de la información y el aumento de la disponibilidad de la ayuda judicial y administrativa para los ciudadanos.

Muchas de estas recomendaciones hacen eco de las del anterior informe global de TAI, Closing the Gap. Esta similitud genera una pregunta: ¿cómo podemos garantizar un avance continuo en la provisión de derechos de acceso? A partir de los resultados de esta publicación y la cantidad de información cada vez mayor que recopila la red TAI, presentamos el siguiente grupo de pasos a seguir, incluyendo la institución de las reformas legales, la integración de la participación pública, la formación de coaliciones y el fortalecimiento de capacidades, tanto del gobierno como de la sociedad civil, para lograr una mejor gobernabilidad ambiental.

MEDIDAS PARA LOS GOBIERNOS

Marcos legales para el acceso a la información

Pueden existir deficiencias en diferentes puntos de los sistemas de información ambiental. Es posible que aparezcan en las etapas de recopilación, análisis o divulgación. Los gobiernos pueden tratar estas deficiencias reforzando los códigos legales específicos para exigir mecanismos proactivos de producción de información, como los RETC, los sistemas de atención de emergencias, los sistemas de monitoreo regulares de la calidad del agua y el aire, los informes del estado del ambiente y los códigos de las evaluaciones de impacto ambiental (EIA). La implementación de códigos adecuados motivaría a los funcionarios a producir y publicar información. La clara identificación de los funcionarios responsables de dar respuestas al público aumentará su obligación en la toma de decisiones.

Información sobre el cumplimiento y los contaminantes industriales

Las instalaciones industriales que informan sobre las emisiones contaminantes necesitan exigencias más estrictas. Los informes de las instalaciones industriales deben regularizar más las técnicas de monitoreo y muestreo y reducir el alcance de las solicitudes de confidencialidad. Establecer un RETC es una forma de difundir la información a través de los canales que más probablemente lleguen a los afectados.

Información sobre la calidad del agua y el aire

Las rigurosas obligaciones de monitorear la calidad del agua y el aire requieren una sólida lista de indicadores, un análisis de las consecuencias de estos datos para la salud y el ambiente y la disponibilidad regular de información pública en un formato fácil de utilizar.

Informes del estado del ambiente (EA)

Las rigurosas obligaciones de los informes del EA requieren una publicación regular de los mismos. Dado que el público de todo el mundo utiliza los informes del EA, estos deben incorporar formatos convencionales para facilitar las comparaciones entre los años, hacer más hincapié en los datos de tendencia ambiental e incorporar un mínimo de vocabulario específico. Los datos correspondientes deben estar disponibles en Internet sin costo. Puede impulsarse la producción, el análisis y la distribución a través de alianzas entre organismos, el sector privado y las OSC.

Información sobre emergencias y accidentes

Para que la distribución de información ambiental sea correcta, debe haber obligaciones legales claras de realizar informes sobre impactos. Ello implica aclarar la responsabilidad y la obligación de rendir cuenta en la elaboración de informes ambientales durante y después de una emergencia. Supone hacer aclaraciones sobre las obligaciones que se solapan o no existen y apoyar a los organismos responsables con presupuestos adecuados.

Participación pública a nivel de políticas, planes y proyectos

La participación de los ciudadanos en las primeras etapas de la creación de políticas y planes, al igual que la mejora de los procesos de notificación para el aporte del público, pueden servir para informar de manera más adecuada a las partes involucradas sobre las oportunidades de participación. También se pueden distribuir informes resumidos integrales, por ejemplo, anteproyectos de planes iniciales o criterios de alcance. En particular, la información oportuna de los datos técnicos, económicos y ambientales disponibles puede mejorar la calidad de las decisiones finales.

El fortalecimiento de la capacidad de acceso

En general, el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios, las OSC y el público requiere un apoyo continuo. Esto implica incrementar y mantener los recursos presupuestarios destinados a la capacitación de los funcionarios del gobierno, no sólo para que conozcan y cumplan con las leyes de acceso, sino también para que publiciten y apoyen las oportunidades de participación ciudadana y soliciten la intervención de las partes afectadas.

MEDIDAS PARA LOS PROMOTORES DEL ACCESO

Los actores de todos los sectores y niveles de la sociedad podrían beneficiarse con un mayor acceso a la información, a la participación pública y a la justicia.

Nuestros resultados y conclusiones sugieren que los promotores del acceso pueden tomar varias medidas esenciales para iniciar reformas de acceso y afrontar las barreras y las deficiencias del acceso público.

- *Los promotores del acceso pueden reivindicar los beneficios decisivos de los derechos de acceso y la base de derechos humanos del acceso.* Mientras estos partidarios continúen colocando los derechos de acceso en sus agendas nacionales, pueden argumentar que un mayor acceso a las decisiones ambientales tiene beneficios definidos a varios niveles. Dado que los derechos de acceso se sustentan en los derechos humanos internacionales, los partidarios del acceso pueden hacer uso de los argumentos de los derechos humanos. Esto tiene posibilidades especiales en los contextos donde se cuenta con mecanismos internacionales para aplicar estos derechos.
- *Los promotores del acceso deben construir y fortalecer redes a fin de reclamar una mayor transparencia e influencia pública.* Los promotores del acceso pueden emplear tanto alianzas estratégicas como coaliciones amplias de grupos de ideas afines para poder gestionar y sostener la reforma de políticas. Pueden comenzar por los más afectados por la falta de acceso a la toma de decisiones ambientales y extenderse a aquellos que estén más interesados en una agenda de democracia y transparencia. Las redes (que incluyen a miembros de la sociedad civil, el gobierno y el sector privado) pueden cumplir con objetivos estratégicos que difieren de aquellos de las coaliciones formadas únicamente por OSC. A medida que continúan trabajando para lograr un cambio mayor, las OSC deben aprovechar las oportunidades importantes que se presenten inesperadamente o con poca anticipación (como reformas constitucionales o tratados internacionales).
- *Los gobiernos y la sociedad civil pueden trabajar en conjunto para fortalecer las capacidades de los funcionarios.* La capacitación adecuada de los funcionarios públicos requiere esfuerzos en las ramas legislativa, administrativa y judicial. Las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir con esta capacitación, ya que a menudo cuentan con una experiencia muy avanzada en el acceso.
- *La promoción de la participación pública debe favorecer al gobierno representativo.* Las campañas para fortalecer la participación pública deben apuntar a apoyar y no a socavar al gobierno representativo. Por ejemplo, los partidarios del acceso deben fortalecer la participación pública en los procesos legislativos.
- *Los investigadores deben continuar abordando las deficiencias de la bibliografía sobre participación pública.* Esto implica realizar investigaciones

prácticas sobre cómo se seleccionan las OSC para participar en la creación de políticas regionales y nacionales, y sobre los mecanismos descendentes de rendición de cuentas, desde las OSC de la élite hasta las organizaciones comunitarias de base. Las investigaciones continuas deben abordar mecanismos para incluir a los pobres y a los excluidos de la sociedad en el proceso de toma de decisiones y para limitar el acaparamiento de los procesos participativos por parte de las élites. Por último, las circunstancias en las que la participación refuerza y fortalece otras instituciones democráticas son dignas de atención. Las evaluaciones continuas de leyes y prácticas de acceso por TAI y otros jugarán un papel fundamental.

UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN PARA ANALIZAR LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Hace falta investigar para comprender mejor cuándo y cómo el acceso hace su mayor contribución a los impactos positivos y a la prevención de los daños. Algunas de las preguntas clave son:

- ¿Cuáles son los elementos clave (jurídicos, políticos, culturales y relacionados con la capacidad) que permiten que la participación pública tenga impactos positivos y concretos?
- ¿En qué etapas del proceso de planificación de políticas y proyectos resulta más beneficioso el acceso?
- ¿Cuáles son las pautas adecuadas para que los funcionarios decidan qué forma de los foros de participación, información y justicia son apropiadas para las circunstancias dadas?

En particular, las siguientes investigaciones podrían ayudar a mejorar el entorno de las políticas para los derechos de acceso:

- Metaestudios sistemáticos de estudios de caso acumulados.
- Enfoques integrales para comparar los costos y los beneficios de la participación (por ejemplo, cómo incluir los beneficios del fortalecimiento de capacidades, cómo aplicar el análisis de costo-beneficio, los enfoques de costo-consecuencia), en especial, aquellos que se podrían utilizar a un nivel administrativo práctico.

Una reflexión final

Los derechos de acceso (y las personas e instituciones que los respetan) se encuentran en un momento de oportunidad. Las nuevas leyes de libertad de la información y el reclamo de una mayor transparencia en la toma de decisiones han elevado el perfil de las reformas de acceso. Sin embargo, la mejora y la institucionalización de los derechos de acceso no están aseguradas sin la evaluación continua e independiente, al igual que la promoción y colaboración permanente.

Guía del lector

La presente publicación representa la culminación de varios años de investigación, experimentación y reformas por parte del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y la industria, en la implementación del acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en decisiones que afectan el ambiente. *Voz y opción* es un informe provisional de la Iniciativa de Acceso y recopila los resultados de las primeras campañas de la red para evaluar la adopción e implementación de los derechos de acceso ambiental. Como informe provisional, su principal objetivo es comenzar a responder a las preguntas “¿Dónde estamos?” y “¿Qué hacemos a partir de ahora?”.

El Capítulo 1: Abriendo la puerta al acceso proporciona un contexto teórico e histórico de los derechos de acceso y la relación que con estos derechos se desea establecer entre los gobiernos y la gente en el marco de la toma de decisiones ambientales. Los reformistas que convergen en las agendas del ambiente, la gobernabilidad y los derechos humanos han realizado importantes incursiones en la evaluación, el análisis y la promoción de una gobernabilidad más abierta y transparente para los recursos naturales. El capítulo también presenta la metodología de la Iniciativa de Acceso (TAI) para evaluar la provisión de los derechos de acceso por parte del gobierno y expone varios resultados generales de estas evaluaciones.

El Capítulo 2: Consolidación de los argumentos a favor del acceso les proporciona a los promotores del acceso que están dentro y fuera del gobierno una amplia gama de argumentos que pueden emplear a fin de instar a la reforma en los procesos de toma de decisiones. El capítulo describe tres argumentos clave para los derechos de acceso, con la convicción de que los promotores del acceso y los gobiernos encontrarán algunos argumentos más convincentes que otros dadas sus circunstancias particulares. Primero, el capítulo manifiesta que los derechos de acceso son derechos humanos sustentados en el derecho internacional. Segundo, trata brevemente los argumentos más extensos que presentaron los investigadores sobre la relación positiva entre la buena gobernabilidad y el crecimiento a nivel nacional. Tercero, analiza evidencias de cómo la participación pública, el acceso a la información y el acceso a la justicia afectan la calidad de las decisiones a pequeña escala.

El Capítulo 3: Obstáculos del acceso presenta y utiliza lecciones de la investigación original llevada a cabo por la red TAI. Los datos acumulados de esta investigación muestran un incremento de acceso a la ley de información y a la ley de participación pública,

pero todavía falta la implementación. Para poder resolver esto, el capítulo identifica los obstáculos que debe superar la futura implementación de los derechos de acceso. También presenta estudios de caso en los que los promotores del acceso se han encontrado con estos obstáculos y que en algunas oportunidades han superado. Agrupamos las secciones de este capítulo bajo cuatro encabezados:

- **El manejo de los intereses creados y las políticas de acceso.** Los datos de las evaluaciones de países de TAI y los estudios de caso sugieren que los intereses creados juegan un papel fundamental en el control del flujo de información y la participación. Intentamos afrontar este desafío proponiendo estrategias para la resolución de esos intereses a través de la formación de coaliciones y destacando la importancia de los mensajes para atraer al público.
- **La identificación de las deficiencias en los sistemas de información.** No todos los sistemas de divulgación de información ambiental sufren las mismas deficiencias. Observamos los elementos de un sistema de información ambiental completo, es decir, la recopilación, el análisis y la divulgación. Una serie de estudios de caso y conclusiones subrayan la importancia de garantizar la disponibilidad, la publicidad y la capacidad de uso de la información.
- **La promoción de una cultura de apertura.** Esta sección describe cómo la apertura de la participación al público afecta la “calidad ambiental” de una decisión. Si bien no ofrece una respuesta definitiva sobre el tema, presenta lecciones sobre cómo reconciliar la necesidad de una deliberación entre expertos con la demanda de aporte del público.
- **La inversión en la capacidad de acceso.** El apoyo de los funcionarios del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para la provisión y la demanda de acceso resulta esencial para la democracia ambiental. Esta sección analiza la magnitud y la sostenibilidad de los esfuerzos para crear ese ciclo de compromiso.

El Capítulo 4: Recomendaciones selecciona lecciones de capítulos previos. La primera parte de cada capítulo presenta los pasos que los gobiernos deben seguir para implementar los derechos de acceso, mientras que la segunda sección presenta ideas que los promotores del acceso pueden utilizar para promover estas reformas más ampliamente.