

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

VOZ Y OPCIÓN ABRIENDO LA PUERTA A LA DEMOCRACIA AMBIENTAL

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

WORLD
RESOURCES
INSTITUTE

Access
Initiative



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

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

Greg Mock

Editor

Bob Livernash

Coeditor

Hyacinth Billings

Director de publicaciones

April Osmanof

Diseño de tapa

Maggie Powell Designs Inc.

Diseño y presentación de informes

Cada informe del Instituto de Recursos Mundiales (WRI) presenta un análisis académico y oportuno de un tema de interés público. El WRI se responsabiliza de la elección de los temas de estudio y de garantizar que sus autores e investigadores dispongan de la libertad para indagar. También solicita y responde a las directrices de paneles asesores y revisores expertos. Salvo indicación contraria, sin embargo, todas las interpretaciones y conclusiones expresadas en las publicaciones del WRI pertenecen a los autores.

Copyright © 2008 Instituto de Recursos Mundiales. Todos los derechos reservados.

ISBN: 978-1-56973-687-6

LCCN: 2008929166

Contenido

Lista de socios colaboradores de la Iniciativa de Acceso	v
Agradecimientos	vii
Prólogo	ix
Resumen ejecutivo	x
Guía del lector	xx

1. ABRIENDO LA PUERTA AL ACCESO

El Principio 10: Un mundo abierto al cambio	2
Gobernabilidad ambiental y democracia ambiental	3
Los elementos del Acceso	4
Una breve historia de los derechos de acceso a la información ambiental	10
Llevando los derechos a la práctica	13
Enfoque	16

2. CONSOLIDACIÓN DE LOS ARGUMENTOS A FAVOR DEL ACCESO

Los derechos de acceso son derechos humanos	22
La medida de la buena gobernabilidad	25
El acceso como generador de beneficios públicos	26

3. OBSTÁCULOS DEL ACCESO

Progreso irregular	41
El manejo de los intereses creados y las políticas de acceso	42
La identificación de las deficiencias en los sistemas de información	48
La promoción de una cultura de apertura	61
La inversión en la capacidad de acceso	67

4. RECOMENDACIONES

Medidas para los gobiernos	78
Medidas para los promotores del acceso	80
Una agenda de investigación para analizar la participación pública y la sostenibilidad ambiental	81

Fuentes

Apéndices

1. La Alianza por el Principio 10	91
2. La Iniciativa de Gobernabilidad de la Electricidad	93
3. Estudios de caso	95
4. La Iniciativa de Acceso: una selección de intervenciones de 2002 a 2007	105
5. Glosario y abreviaturas	107

Los autores

Cuadros

1.1	Texto del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992	2
1.2	¿Los principios de acceso son derechos de acceso?	3
1.3	La Iniciativa de Acceso	3
1.4	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México	7
1.5	Avance estable en la evaluación del impacto ambiental en Ghana	8
1.6	La tendencia Mehta	9
1.7	La estrategia de la Iniciativa de Acceso	12
1.8	Closing the Gap y Voz y opción	15
1.9	El acceso y el sector privado	16
1.10	El Convenio de Aarhus: todo el Principio 10, todo el tiempo	18
1.11	La investigación de TAI y el proceso de promoción, paso a paso	20
2.1	Chile: apelación a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor del derecho a la información	22
2.2	Formas de participación pública	26
2.3	Uganda: conservación de los medios de vida tradicionales en la Reserva Natural Pian Upe	28
2.4	Expectativas realistas para la participación pública	32
2.5	Implementación de la legitimación procesal amplia	38
3.1	Desechos militares en Bulgaria	45
3.2	El crecimiento de TAI: un estudio de caso sobre la formación de coaliciones	46
3.3	México: playas más limpias gracias a la información y la conformación de asociaciones	48
3.4	Chile: las medidas de respuesta ante emergencias no alcanzan a paliar los impactos	54
3.5	La resolución del misterio de la contaminación del agua en Washington D.C.	57
3.6	Estado del ambiente, Hungría: la importancia de la capacidad de uso	61
3.7	La lucha por el acceso en Sri Lanka: el proyecto de fomento del transporte en el sur	64
3.8	Un optimismo cauteloso: la educación ambiental en Sudáfrica	66
3.9	Sembrando la semilla del acceso a la justicia en Indonesia	70
3.10	Letonia: una panorámica de un movimiento ambiental en crecimiento	74

Tablas

1.1	Instrumentos comunes de gestión ambiental para la integración del acceso	11
1.2	¿Por qué demandar acceso?	15
1.3	Cómo utiliza el acceso el Gobierno	16
1.4	Cómo facilitan el acceso las organizaciones	17
1.5	Temas de la metodología de evaluación TAI	20
2.1	Las bases de los derechos de acceso en las leyes internacionales de derechos humanos	24
3.1	Organización del presente capítulo	40

Figuras

1.1	La relación entre la respuesta y la rendición de cuentas	4
1.2	Leyes de acceso a la información por país	6
1.3	Clasificación del acceso a las leyes marco de información y las leyes marco de participación pública	12
1.4	Clasificación promedio de los indicadores de las leyes y la práctica	14
1.5	Tradiciones e intersecciones de un movimiento de acceso	17
1.6	Mapa de las Partes del Convenio de Aarhus	18
3.1	Clasificación del acceso a las leyes marco de información y las leyes marco de participación pública	41
3.2	Clasificación promedio de los indicadores de las leyes y la práctica en 26 países analizados	42
3.3	Acceso a la información: clasificación de las leyes reactivas y proactivas	42
3.4	Acceso a la información: clasificación de la información de cumplimiento a nivel de instalaciones industriales	43
3.5	Acceso a la información: clasificación del cumplimiento a nivel de instalaciones industriales para la información del Registro sobre Emisiones y Transferencia de Contaminantes	44
3.6	Elementos de la capacidad de información	50
3.7	Acceso a la información: clasificación de las emergencias ambientales	53
3.8	Acceso a la información: clasificación de la información sobre la calidad del aire	56
3.9	Acceso a la información: clasificación de la información sobre la calidad del agua	59
3.10	Acceso a la información: clasificación de los informes del estado del ambiente	60
3.11	Participación pública: clasificación de la participación pública a nivel de proyectos	62
3.12	Participación pública: clasificación de la participación pública a nivel de políticas	65
3.13	Fortalecimiento de capacidades: clasificación del fortalecimiento de capacidades del público en general	65
3.14	Fortalecimiento de capacidades: clasificación del fortalecimiento de capacidades de los funcionarios públicos	72
3.15	Fortalecimiento de capacidades: clasificación de las leyes marco para las OSC	73
3.16	Fortalecimiento de capacidades: clasificación del esfuerzo del gobierno por fortalecer las capacidades de las OSC	73

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 Stoekenberga.

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	Datos sobre el cumplimiento Datos sobre emisiones y transferencia de contaminantes
		Monitoreo regular	Calidad del aire Calidad del agua
		Emergencia	Emergencia a pequeña escala Emergencia a gran escala
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)

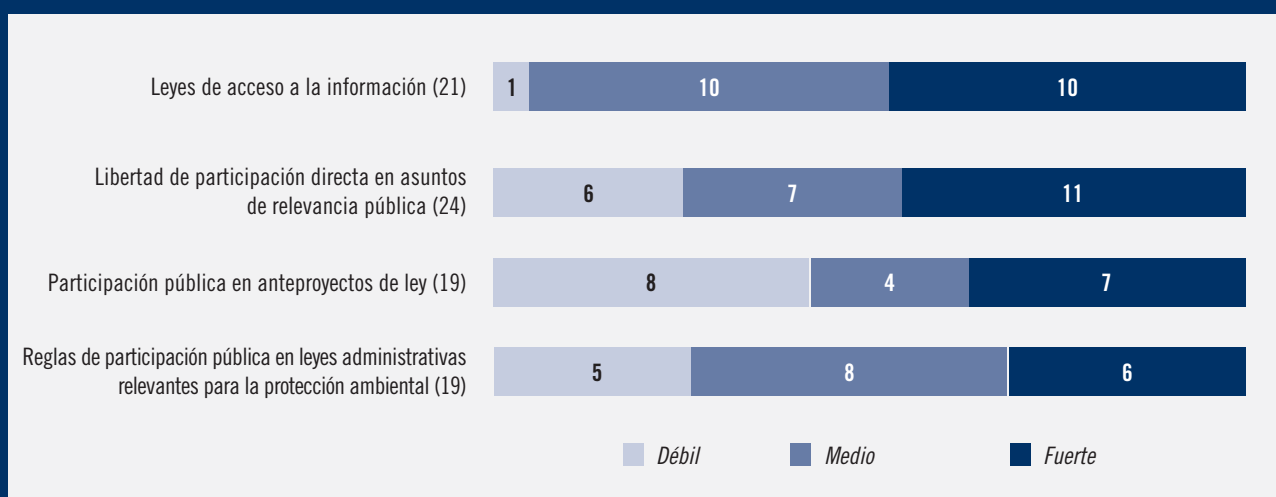
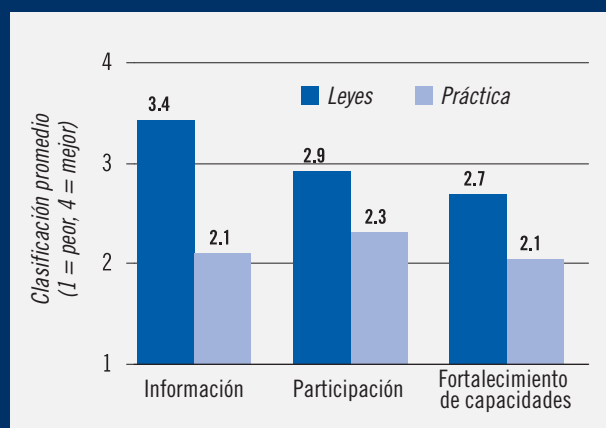


FIGURA 2 CLASIFICACIÓN PROMEDIO DE LOS INDICADORES DE LAS LEYES Y LA PRÁCTICA (valor)



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.

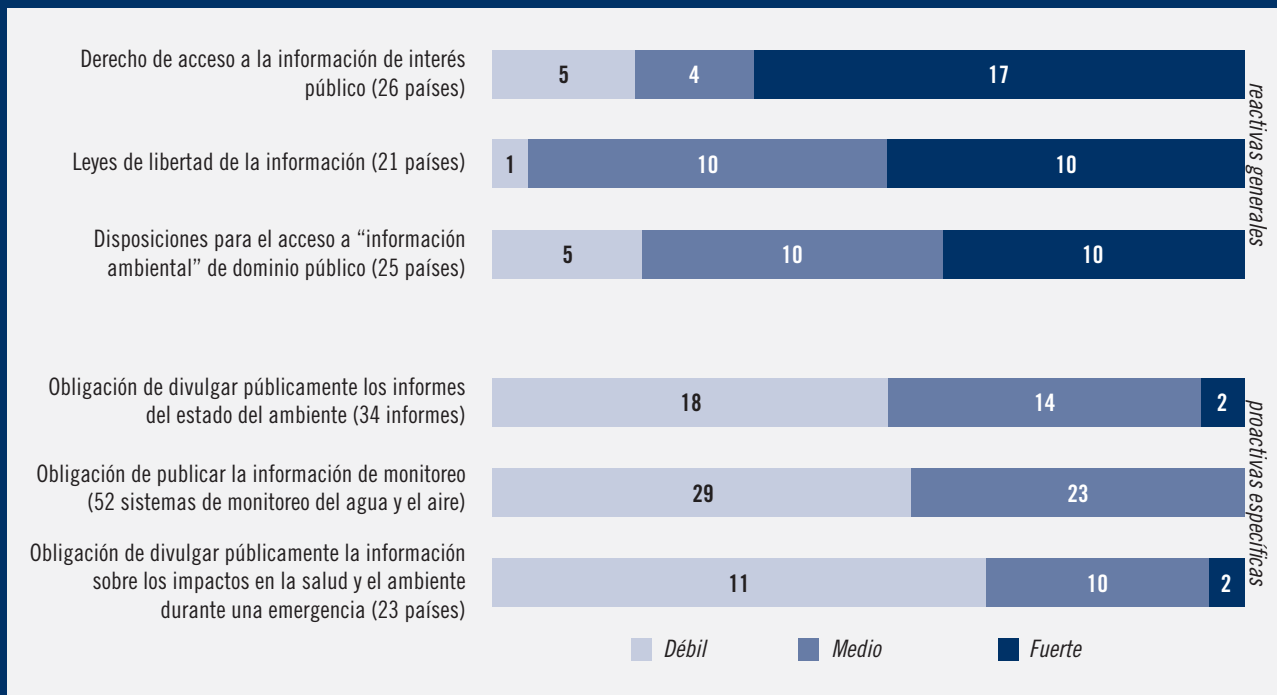
La capacidad de monitoreo de la calidad del aire es fuerte, pero los datos no se publicaron. El acceso a la información sobre la calidad del aire demuestra la división entre lo que se evalúa y lo que se hace público. Mientras que la mayoría de los países tiene una capacidad fuerte o media para realmente 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.

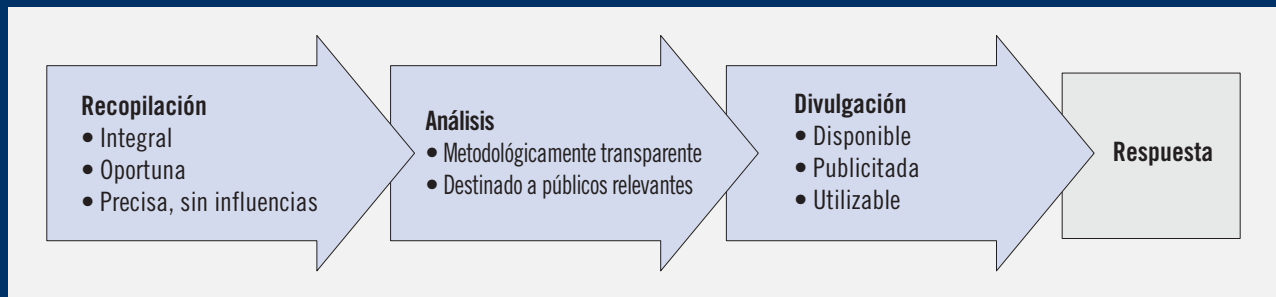
Las alianzas y coaliciones estratégicas pueden ayudar a reforzar el acceso en los casos de un solo problema y en líneas generales. Los movimientos por los derechos de acceso requieren la participación de varios actores. Los funcionarios pioneros, los medios, las OSC ambientales, las organizaciones comunitarias 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	<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para garantizar la aplicación de las leyes ambientales. • Para aplicar el acceso a la información y la participación. • Para resolver conflictos.
Sector privado	<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para incrementar la influencia del sector privado. • Para reducir el riesgo de los proyectos que no cuentan con una amplia aprobación pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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.

TABLA 2 LOS GOBIERNOS MISMOS UTILIZAN EL ACCESO

INFORMACIÓN DEL GOBIERNO	PARTICIPACIÓN PÚBLICA	MECANISMOS DE JUSTICIA
Propósito del acceso <ul style="list-style-type: none"> • 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 <ul style="list-style-type: none"> • 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 <ul style="list-style-type: none"> • 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

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.

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.



1

Abriendo la puerta al acceso

“Las personas que viven en la pobreza son las que menos disponen de acceso al poder para dar forma a las políticas y forjar su futuro. Pero tienen derecho a expresar sus opiniones. No deben sentarse en silencio mientras el ‘desarrollo’ se produce a su alrededor, a sus expensas. El verdadero desarrollo es imposible sin la participación de los implicados. Todos nosotros (ricos y pobres, los gobiernos, las empresas y los individuos) compartimos la responsabilidad de garantizar que todos dispongan de acceso a la información. Nuestro punto de partida debe ser el respeto por los derechos individuales”.

—Nelson Mandela, 2006

El Principio 10: un mundo abierto al cambio

Las palabras y las acciones de Nelson Mandela nos inspiran a imaginar un mundo más abierto al cambio donde el acceso a la información y la oportunidad de participar les permitan forjar su propio futuro, incluso a las personas más carentes de poder. Durante la Cumbre de la Tierra de Río en 1992, la comunidad internacional avanzó hacia este objetivo al acordar una serie de principios destinados a garantizar que las personas de todo el mundo gocen del derecho a comprender e influenciar las decisiones que afectan el ambiente. El Principio 10 de la Declaración de Río expone los elementos necesarios para lograr un mundo más abierto y justo (véase el Cuadro 1.1). Afirma que la solidez de la gobernabilidad ambiental y la efectividad de las políticas ambientales dependen de que la gente disponga de acceso a la información, oportunidades de participación, reparación por daños ambientales y mecanismos para garantizar que estos derechos se cumplan.

Los derechos de acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la reparación y al resarcimiento forman los tres pilares básicos del Principio 10, a los que denominamos colectivamente “derechos de acceso”. Los derechos de acceso son centrales para una toma de decisiones ambientales más representativa, equitativa y efectiva. El acceso a la información motiva y capacita a la gente para participar de manera significativa e informada. El acceso a la participación en las tomas de decisiones mejora la capacidad de los gobiernos de responder a demandas e inquietudes de interés público, generar consenso y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales. El acceso a la justicia permite que el público responsabilice a los organismos públicos, las empresas y los individuos. Para tener una participación significativa es necesario contar con acceso a la información que conforma la base de las decisiones, de la oportunidad de expresar opiniones y de la capacidad para influenciar la elección de las posibles intervenciones.

Los gobiernos lograron un avance considerable al establecer la infraestructura legal para el acceso. Las constituciones y la legislación ahora garantizan el acceso a la información en casi 70 países (Banisar, 2006). Muchos gobiernos han implementado procesos administrativos, como evaluaciones de impacto ambiental, que exigen la participación pública. Sin embargo, el avance hacia la implementación de la política de participación pública ha sido más lento, lo que refleja las profundas transformaciones que se necesitan para lograr un nivel de apertura real donde los gobiernos y la sociedad civil compartan un compromiso con la democracia ambiental. En otras palabras, estamos en el umbral de una puerta entreabierta. Para lograr un mundo abierto al cambio, será esencial comprender los beneficios que yacen detrás de esa puerta y los obstáculos que aún no se han vencido.

CUADRO 1.1 TEXTO DEL PRINCIPIO 10 DE LA DECLARACIÓN DE RÍO DE 1992 SOBRE EL AMBIENTE Y EL DESARROLLO

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el ambiente que dispongan las autoridades públicas, incluyendo la información sobre los materiales peligrosos y las actividades que implican un riesgo y peligro para sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la concientización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre ellos, el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

Voz y opción: Abriendo la puerta a la democracia ambiental valúa el avance logrado por los gobiernos en la provisión de acceso a la toma de decisiones sobre el ambiente y, con la esperanza de seguir adelante, analiza los desafíos que enfrenta el acceso a fin de identificar los puntos de oportunidad. Este informe es para los “promotores del acceso”: los miembros del gobierno, la sociedad civil, las empresas y las organizaciones intergubernamentales comprometidas a promover el acceso y ansiosos por aprender qué es lo que ha funcionado y por qué. *Voz y opción* admite que los contextos y las prioridades de cada país y de las personas de esos países variarán. Muchas de estas oportunidades y desafíos resultarán familiares para los lectores independientemente del lugar, mientras que otros pueden proporcionar un nuevo marco para los temas conocidos.

El presente documento es un informe provisional, un mapa del avance hacia el cumplimiento de los derechos de acceso y una guía del rumbo que podríamos tomar en el futuro. Incluye relatos de cómo el acceso le ha dado poder a la gente, ha transformado las comunidades y ha evitado o disminuido el daño ambiental. Nuestro punto de partida es el Principio 10 (véase el Cuadro 1.2). *Voz y opción* recopila las experiencias prácticas y de investigación de la Iniciativa de Acceso (TAI), la red más grande de organizaciones de la sociedad civil dedicada a aplicar el Principio 10 evaluando y promoviendo la transparencia, la inclusión y la rendición de cuentas en la toma de decisiones ambientales. (Consúltese el Cuadro 1.3 para ver una descripción más extensa de TAI).

En este capítulo, varios estudios de caso captan momentos de un mundo más abierto, donde la combinación perfecta de demanda pública y voluntad política ha comenzado a implementar innovaciones y reglas de acceso progresivas y potencialmente transformadoras en el gobierno. Esta sección presenta observaciones generales y ejemplos específicos de las políticas y las prácticas que creemos describen los contornos inspiradores de un “Mundo del Principio 10”.

CUADRO 1.2 ¿LOS PRINCIPIOS DE ACCESO SON DERECHOS DE ACCESO?

Cuando 178 gobiernos firmaron la Declaración de Río en 1992, se abstuvieron de utilizar un lenguaje basado en derechos en el Principio 10. Sin embargo, este informe hace uso del término “derechos de acceso” en todo el documento. Existen varios motivos.

En primer lugar, según lo reflejado en la ley sobre derechos humanos, el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia poseen la fuerza moral y jurídica de los derechos. Los gobiernos deben esforzarse por *respetar, proteger y cumplir* estos derechos. Al enmarcar los principios de acceso como una serie de derechos de la gente y de obligaciones asociadas para los gobiernos, indicamos la expectativa de que los gobiernos tomen las medidas proactivas necesarias para aplicar estos derechos.

En segundo lugar, el Capítulo 1 explica que muchos países han creado leyes marco basadas en derechos sobre el acceso a la información y que la mayoría dispone de leyes marco sobre evaluaciones de impacto ambiental, que incluyen derechos de participación pública. Como se describe en el Capítulo 2, una serie de declaraciones y leyes internacionales consagra los derechos a la información, la participación y la justicia. Creemos que estas leyes constituyen una serie de obligaciones de referencia para todos los estados y los derechos de todas las personas a la información, la participación y la justicia.

CUADRO 1.3 LA INICIATIVA DE ACCESO

Iniciada en el 2000, la primera asignación de la Iniciativa de Acceso (TAI) fue evaluar el avance en la implementación del Principio 10, diez años después de Río, para la Cumbre Mundial de 2002 sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, Sudáfrica. Desde entonces, TAI se ha convertido en la mayor red global de organizaciones de la sociedad civil (OSC) dedicada a garantizar que las personas tengan el derecho y la capacidad de influenciar las decisiones del gobierno con relación al ambiente y los recursos naturales. Hoy, la red incluye alrededor de 150 organizaciones de la sociedad civil y funciona en más de 40 países. Seis OSC de Asia, África, América Latina, América del Norte y Europa ahora dirigen TAI en sus respectivas regiones. El Instituto de Recursos Mundiales funciona como Secretariado global de TAI.

Gobernabilidad ambiental y democracia ambiental

El título de este informe, *Voz y opción: Abriendo la puerta a la democracia ambiental*, refleja los objetivos de hacer públicos los procesos de toma de decisiones que afectan el ambiente ampliando el rango de opiniones escuchadas y mejorando la cantidad y calidad de las diferentes políticas que se ponen a disposición de la sociedad. A través de esta campaña, confiamos en

que los valores ambientales van a formar parte del debate público cada vez más. Nuestra hipótesis de trabajo es que estas opiniones añadidas fortalecen los fundamentos democráticos para una mejor gobernabilidad ambiental y, al hacerlo, generarán mejores resultados para el bienestar de los seres humanos y el ambiente.

Fundamentalmente, *Voz y opción* trata de la democratización de la gobernabilidad ambiental. Petkova et al. (2002) analiza una serie de definiciones de gobernabilidad, entre ellas:

- El grupo de valores, políticas e instituciones con las que una sociedad maneja los procesos económicos, políticos y sociales (Cheema, 2000).
- La manera en la que se ejerce el poder en la administración de los recursos sociales y económicos de un país para el desarrollo (Banco Mundial, 1992).
- El proceso de toma de decisiones y el proceso por el que se implementan las decisiones (CESPAP, 2002).
- El marco de las reglas, las instituciones y las prácticas que establecen límites y proporcionan incentivos para el comportamiento de individuos y organizaciones (PNUD, 1999).

Veit y Ribot ofrecen una definición específica de la gobernabilidad ambiental como la distribución, el ejercicio y los límites del poder sobre las decisiones que afectan el ambiente (Veit y Ribot, 2008). Para nuestros objetivos, el término puede describir una amplia gama de procesos de toma de decisiones (y actores) que pueden estar más o menos abiertos al aporte público y, por ende, pueden ser más o menos receptivos y capaces de rendir cuentas ante las necesidades públicas.

Un diálogo sólido entre el público y los funcionarios del gobierno motiva la respuesta y la rendición de cuentas. La Figura 1.1 expone esta relación. En sistemas democráticos abiertos, un público bien informado puede observar y evaluar los resultados de las políticas. El público puede recibir esta información a través de canales como la prensa gratuita, la educación pública, las asociaciones cívicas y los informes oficiales. Los individuos y las organizaciones pueden expresar qué políticas prefieren a través de audiencias públicas, reuniones con líderes electos, peticiones, presentación de investigaciones, realización de referendos o iniciativas, o boicots o manifestaciones. La posibilidad de hacer rendir cuentas al gobierno depende de la capacidad para sancionar a los funcionarios públicos. (Veit et al. En prensa, 2008). El medio más efectivo y pacífico para sancionar a los funcionarios públicos es la destitución del cargo por elecciones.

A pesar de sus ventajas, un gobierno gestionado por representantes electos tiene sus desventajas. Si las elecciones constituyen los únicos medios para expresar las preferencias en cuanto a las políticas, las opiniones

FIGURA 1.1 LA RELACIÓN ENTRE LA RESPUESTA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS



Fuente: Adaptado de Veit et al. En prensa, 2008

de la minoría pueden ser ignoradas. Los puntos de vista de aquellos con menos posibilidades de obtener acceso a los mecanismos electorales no tendrán suficiente representación. Para afrontar estos puntos débiles, los sistemas democráticos instalan una serie de verificaciones para proteger las opiniones de la minoría y promover formas de democracia participativa que complementen las opiniones de los funcionarios electos y designados. Por ejemplo, las constituciones pueden conferir autoridad a los tribunales para que anulen leyes que infringen los derechos de la minoría y pueden exigir a las asambleas legislativas que tengan grandes mayorías para aprobar ciertos tipos de legislaciones. El requisito de que los procesos de creación de políticas y planes se basen en las audiencias públicas o los aportes públicos también puede proporcionar canales participativos para las opiniones de la minoría.

Aquellos que adoptan los valores ambientales generalmente se encuentran dentro la minoría. En muchas sociedades, los movimientos ambientales son incipientes, frágiles o marginales. En ausencia de una representación sólida, es posible que los funcionarios no logren valorar los problemas ambientales inmediatos o desatiendan los problemas a largo plazo que reflejan las necesidades de las futuras generaciones. Los legisladores pueden no saber cómo tomar decisiones acerca de los recursos naturales cuando existe información incompleta o pocas señales del público que indique sus preferencias. Al abrir los procesos de creación de políticas a la participación pública, los gobiernos incrementan el flujo de información que circula entre los funcionarios y el público, y amplían el rango de opciones sobre políticas para elegir, incluyendo aquellas que reflejan los valores ambientales.

Así, los derechos de acceso constituyen una parte fundamental de lo que denominamos "democracia ambiental". Un equilibrio entre la toma de decisiones participativa y representativa, informada por el acceso público, tiene más probabilidades de reflejar la voluntad de los que tienen un interés esencial en el resultado y ciertamente aportar valores ambientales en el proceso de creación de políticas. Una mayor transparencia y participación pública aumenta la rendición de cuentas y la respuesta de los funcionarios públicos. Al permitir la participación pública y el acceso a la reparación y el resarcimiento, los valores ambientales tienen mayor posibilidad de formar parte del proceso de creación de políticas.

Mientras la institucionalización de la democracia representativa en todo el mundo avanza significativamente, los reformistas políticos han comenzado a centrarse en el incremento de la participación pública en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, los grupos de la sociedad civil y los líderes políticos de América Latina han defendido la institucionalización de la democracia participativa. Independientemente de las diferencias en la ideología y los objetivos principales, las partes en estos países concuerdan en que la democracia representativa no es suficiente: la participación pública es esencial para cultivar la influencia de la sociedad civil (García-Guadilla, 2002). Esta tendencia ha sido más prominente en las decisiones para el ambiente. De hecho, la participación pública, el acceso a la información y el acceso a la justicia parecen estar entrelazados con el movimiento ambiental moderno.

Las reformas que se centran en la participación, el acceso a la información y a la justicia no constituyen la suma de la democracia ambiental. Tales reformas trabajan mejor en combinación con la democracia representativa que en forma independiente (consúltese el Cuadro 2.4 para ver una argumentación de las limitaciones prácticas de la participación pública). Aun en entornos de políticas no democráticas, el incremento del acceso a la información puede abrir nuevas vías para la expresión pública. Si bien no pueden reemplazar las elecciones libres y justas, las crecientes oportunidades de participación pública en los procesos de planificación y creación de políticas pueden producir mejores resultados.

Los elementos del acceso

La capacidad de las personas afectadas para influenciar las decisiones se genera por muchos factores. Un espacio y una opinión en los debates es la característica que define la participación significativa. Si el objetivo es que la influencia de las personas sea significativa, estas deben disponer de información adecuada con la que se pueda modificar la decisión.

La rendición de cuentas es también un factor esencial en el ejercicio de la influencia. La rendición de cuentas se puede definir como “la obligación de explicar y justificar las conductas” (Bovens, 2006). Los que toman las decisiones posiblemente respondan a las inquietudes de las partes involucradas si se los hace rendir cuenta. La rendición de cuentas requiere que las decisiones sean analizadas por terceros independientes y que, en base a esto, las partes involucradas puedan aplicar sanciones si encuentran deficiencias en las acciones de los que toman las decisiones. Tales sanciones pueden cubrir todo el espectro, desde una simple reversión de una decisión hasta la pérdida de poder para la toma de decisiones (quizás por destitución del cargo) o sanciones penales y multas. La transparencia, los procesos participativos y el acceso a la reparación y el resarcimiento son todos mecanismos importantes para fortalecer la rendición de cuentas (Ribot, 2002).

ACCESO A LA INFORMACIÓN: TRANSPARENCIA Y APERTURA

La transparencia describe la circulación libre de información acerca del proceso de toma de decisiones. Sin información, la participación no tiene valor. Las personas necesitan tener acceso a toda la información

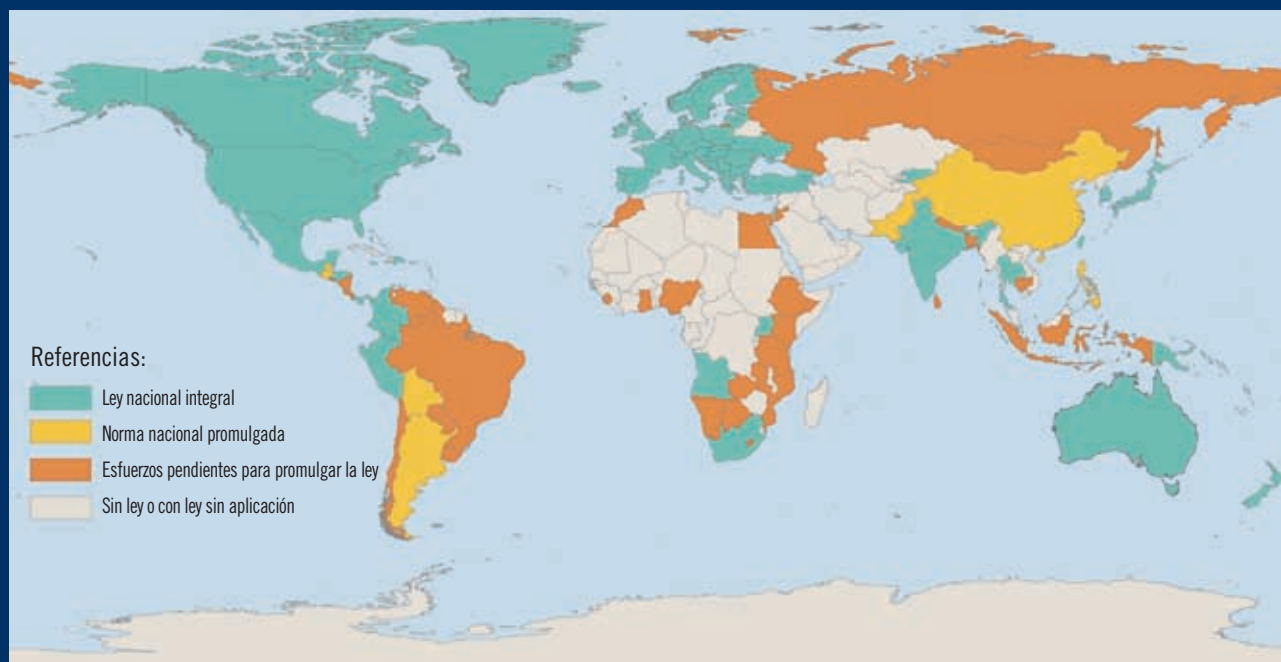
relevante para comprender las circunstancias y el contexto de las decisiones que se toman y para evaluar los impactos de estas decisiones en ellas mismas y en el ambiente. La transparencia también brinda otros beneficios. Reduce las posibilidades de corrupción y de tomas de decisiones discriminatorias o arbitrarias. Al hacerlo, fortalece el estado de derecho e incrementa la rendición de cuentas (Pope, 2003; Gray-Molina et al., 1999; Alt y Lowry, 2006).

En una sociedad donde cada persona tuviera acceso a la información ambiental que está en poder del gobierno, cada individuo tendría la posibilidad de obtener acceso a esa información de forma oportuna y asequible. La gente sería consciente de su derecho a la información y comprendería fácilmente dónde ir, a quién buscar y cómo obtener esa información. Cada organismo publicaría la información de que dispone y anunciaría dónde, cuándo y cómo puede obtenerse. Los funcionarios públicos percibirían al público como los propietarios legítimos de la información que está en poder del gobierno, como una fuente clave de información y un aliado indispensable en la toma de decisiones basada en esta información. Las entidades públicas aceptarían, en forma voluntaria, la carga de la prueba al alegar cualquier obligación o privilegio de confidencialidad del gobierno, como la seguridad nacional o pública. Además, los gobiernos exigirían y



Defensores de Andrés Manuel López Obrador, el candidato por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en la plaza El Zócalo, ciudad de México. Alrededor de 250,000 personas se congregaron para demandar un recuento de votos de las elecciones presidenciales de 2006, que el PRD perdió por un margen mínimo.

FIGURA 1.2 LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN POR PAÍS



Fuente: Banisar, 2007.

apoyarían la producción, el análisis y la divulgación de información y fortalecerían la capacidad del público para utilizar esa información.

El derecho de acceso a la información está garantizado en las constituciones de muchos países. Cada vez más países promulgan leyes de acceso a la información que permiten que la gente disponga de la información que está en poder del gobierno. Una encuesta del 2006 identificó 69 países que tienen leyes de acceso a la información (Banisar, 2006) y muchos otros países están considerando tal legislación (consúltese la Figura 1.2 y el ejemplo de México del Cuadro 1.4). A pesar de este avance, la implementación de estas leyes ha sido deficiente y desaparece. Por otro lado, existe una tendencia hacia una mayor apertura por parte del gobierno y hacia el reconocimiento de que el derecho a la información es un derecho humano fundamental. Esa tendencia es una combinación de las demandas de mayor transparencia que exige la sociedad civil y el reconocimiento por parte de los gobiernos de los beneficios de la misma. En consecuencia, varios gobiernos se han comprometido a entablar un diálogo constructivo con los grupos de la sociedad civil, lo que trajo aparejadas buenas reformas prácticas, institucionales, políticas y legales del acceso a la información.

PARTICIPACIÓN PÚBLICA: UN ESPACIO EN LA MESA Y UNA OPINIÓN EN LOS DEBATES

Para que la participación sea justa y efectiva, el proceso de toma de decisiones debe incluir una serie de opiniones de las partes involucradas. Las autoridades deben escuchar y, en la medida de lo posible, responder a estas opiniones. La toma de decisiones puede llevarse a cabo de muchas maneras. En un extremo del espectro puede ser directa, es decir, las partes involucradas toman una decisión en forma colectiva ya sea por mayoría o por consenso. Cada parte interesada ejerce una influencia igual a su voto o su derecho al veto. En el otro extremo del espectro está la toma de decisiones indirecta, en la que un tercero, en general un funcionario público, toma la decisión con o sin la participación de las partes involucradas. El tercero podría ser un representante electo. También podría ser un funcionario administrativo o judicial designado por el gobierno. (Para más información sobre este tema, consúltese el Cuadro 2.2).

La influencia de una parte interesada en una decisión depende de la capacidad de acceso a la autoridad y de hacer escuchar su opinión. Esa influencia aumenta cuando existe la posibilidad de responsabilizar a la autoridad por la manera en que se toma una decisión y por los méritos de la decisión en sí (Uphoff, 2005). Los derechos de acceso son importantes tanto para la toma de decisiones directa como para la indirecta. Sin embargo, son particularmente importantes en el contexto de la toma de decisiones indirecta, con la que los funcionarios electos o designados pueden marginar fácilmente a las

CUADRO 1.4 INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO

En abril de 2002, México aprobó su primera Ley de acceso a la información. México es ahora el único país latinoamericano que cuenta con un organismo público dedicado al acceso a la información, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). El IFAI es una institución autónoma que consta de cinco comisionados propuestos por el Presidente y aprobados por el Senado. La ciudadanía, las instituciones académicas, las empresas y los medios pueden utilizar el IFAI para solicitar información que esté en poder de cualquier organismo público.

Al 15 de junio de 2007 los ciudadanos presentaron alrededor de 218,000 solicitudes de información ante 240 organismos federales. La gran mayoría de las solicitudes fueron realizadas por personas de la ciudad de México. El sector académico fue responsable de un tercio de todas las solicitudes, mientras que los medios, las empresas y otros organismos públicos presentaron alrededor de la mitad. SEMARNAT, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se ubicó en el cuarto puesto por la cantidad de solicitudes recibidas entre todos los organismos públicos.

El IFAI también ha tramitado 10,503 apelaciones de los ciudadanos contra las decisiones de organismos federales de retener información. De estas apelaciones, el IFAI derogó o modificó las negativas del gobierno casi en dos tercios de las ocasiones. Para mantener su compromiso con un gobierno abierto, los procesos de las apelaciones del IFAI son públicos, transparentes y hasta se transmiten en la Web. Los diferentes medios de comunicación informan periódicamente sobre su trabajo.

Para cumplir con las exigencias de procesar las solicitudes y resolver los conflictos, el IFAI ha desarrollado un sistema de tecnología de punta basado en Internet para que los ciudadanos lo utilicen cuando soliciten información. Denominada SISI, esta herramienta de administración de la información maneja el 95% de las solicitudes de información que circulan por el IFAI. A pesar de que los ciudadanos también pueden presentar solicitudes por medio de correos u otros métodos, el SISI constituye un método eficiente y preciso para solicitar información y realizar los seguimientos de una gran cantidad de solicitudes.

Los derechos de acceso a la información de México y el trabajo del IFAI están transformando las políticas democráticas y la toma de decisiones de los gobiernos. Una enmienda constitucional de junio de 2007 garantizó que los 32 estados de México establecieran sistemas de solicitud de información y organismos de apelación como el IFAI. La enmienda constitucional garantizará que cada persona tenga derechos de información básicos y cuente con resarcimiento, tanto a nivel estatal como federal.

Cuando se estableció el IFAI en 2003, sólo uno de cada diez mexicanos lo conocía. En sólo cuatro años, la mitad de la población se había enterado de su existencia. El IFAI ha utilizado su reconocimiento público para capacitar tanto a los funcionarios del gobierno como al público sobre el nuevo derecho de acceso a la información.

México constituyó un ejemplo para el mundo de cómo un país de ingresos medios puede beneficiarse con el acceso a la información. En 2006, Human Rights Watch declaró que *“la Ley de transparencia podría ser el paso más importante que ha dado México en su transición hacia la democracia desde las elecciones del año 2000”*. El Banco Mundial ha reconocido el éxito de México al declarar: *“...estamos particularmente impresionados por el IFAI, el organismo autónomo que brinda acceso a la información pública a los ciudadanos comunes... Quisiéramos felicitar a México por estas iniciativas y aplaudir la fortaleza de la sociedad civil en su lucha por una mayor transparencia”*.

A pesar de esto, aún queda mucho por mejorar en las leyes de transparencia de México. Sin una ley sólida de archivo, muchos funcionarios utilizan la excusa de que no poseen ciertos expedientes. La falta de convenciones para la clasificación y denominación de los documentos permite que los funcionarios se nieguen a entregar información a menos que el solicitante pida un título específico. Como cualquier país dedicado a la implementación de los derechos de acceso, México se encuentra en un proceso activo de aprendizaje sobre los mejores medios para la reforma del acceso a la información.

Fuentes: Treviño Rangel, 2007; Romero León, 2007. Las citas pertenecen a las mismas fuentes.

partes involucradas y limitar su acceso. Como se señaló anteriormente, los procesos electorales que permiten que los electores responsabilicen a los representantes, también aumentan la respuesta. Los procesos electorales solos no garantizarán un gobierno completamente receptivo (Halvorsen, 2003; Diamond, 2005).

La implementación total del derecho a la participación pública implica que cada persona estaría al tanto de su derecho a participar y dispondría de un amplio asesoramiento sobre cómo, cuándo y dónde ejercer ese derecho. El acceso a la toma de decisiones se aplicaría a la creación de políticas locales, regionales y nacionales, así como a nivel de proyectos. La gente recibiría una

notificación sobre el inicio del proceso de toma de decisiones con la debida anticipación y tendría acceso a información pertinente y fácil de comprender sobre las decisiones a tomar. Podría comunicar sus inquietudes en una presentación escrita u oral. Los gobiernos se verían obligados a tener en cuenta los aportes públicos y a justificar por qué han decidido abordar o no ciertos temas relevantes. Con la participación se lograría que los gobiernos fueran más capaces de rendir cuentas y receptivos con sus electores. Las decisiones se publicitarían antes de la implementación para que las personas afectadas pudieran exigir reparación y resarcimiento si así lo desearan. (El Cuadro 1.5

CUADRO 1.5 AVANCE ESTABLE EN LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL EN GHANA

Para Ghana, convertir la participación pública en una parte integral de la toma de decisiones ha sido un largo proceso. Desde 1990, una serie de victorias ha servido para fortalecer el proceso de evaluación de impacto ambiental (EIA) y reafirmar el papel del público en el ejercicio de la influencia en las decisiones ambientales. El caso de la reforma de la EIA en Ghana sugiere que, aun cuando ocurren a lo largo de un período prolongado, los cambios pequeños pueden producir un avance importante.

Entre los países africanos, Ghana ha sido siempre un país con iniciativas en cuanto a temas ambientales. En 1973, el país estableció el primer organismo responsable del ambiente, el Consejo de Protección Ambiental. El consejo cumplía una función principalmente educativa: familiarizar a los funcionarios del gobierno con el proceso de EIA. El primer reconocimiento legislativo de la necesidad de las EIA sobrevino con el Código Nacional de Inversión de Ghana (1981), que exigía que el organismo responsable de la inversión evalúe y atenúe los impactos ambientales adversos en el país. Aun así, estas y otras obligaciones no contaron con la voluntad política ni con suficiente personal. Por este motivo, las EIA en Ghana continuaron siendo inútiles, voluntarias, muy centralizadas y, en gran parte, cerradas al público. Sin embargo, se logró progresar un poco: durante este tiempo, Ghana organizó varias conferencias sobre campañas nacionales e internacionales para promover las EIA (Ofori, 1991).

La década de 1990 fue un punto clave para la protección del ambiente en Ghana. La ley de la Agencia de Protección Ambiental de 1994 creó un cargo ministerial relacionado con el ambiente y exigió evaluaciones de impacto ambiental para un grupo amplio de actividades, incluyendo la minería y la fabricación. Aun así, la ley marco para la participación pública en las EIA tuvo que esperar hasta las Normas de Evaluación Ambiental de 1999. Dicha ley cerró una importante brecha legal cuando se estableció que era ilegal que los proponentes de proyectos procedieran sin un permiso y una exposición aprobada sobre el impacto ambiental (Appah-Sampong, 2004). Las normas también fortalecieron la ley al exigir la disponibilidad pública de los planes de gestión ambiental dentro de los 18 meses posteriores a la finalización de un proyecto y cada 3 años a partir de ese momento (CEPA, 2005).

El proceso de la EIA ha institucionalizado gradualmente la participación pública. A partir de 1999, el gobierno decidió invertir para ampliar el conocimiento de los funcionarios y el público sobre el proceso de EIA. Gracias a ello, la cantidad de evaluaciones de impacto ambiental con participación pública se ha triplicado en los últimos 10 años (CEPA, 2005). El gobierno de Ghana ha sido autocrítico: en 2001 se descubrió por medio de una revisión interna de sus prácticas de EIA que el compromiso del gobierno con el público era bajo pero que estaba mejorando. La mayoría de las EIA recibió la calificación "C o D". En parte por este estudio, el gobierno estableció un programa integral de fortalecimiento de capacidades de 5 años de duración (Appah-Sampong, 2004).

Ghana se ha adaptado al proceso de EIA para satisfacer las necesidades particulares de las partes involucradas. Las reformas en la transparencia han alimentado el proceso participativo. Inicialmente, los documentos de EIA se guardaban bajo llave; con el



tiempo, una biblioteca nacional de EIA mejoró la disponibilidad de la información ambiental. El siguiente paso era poner estos documentos a disposición del público en otras capitales regionales (Tunstall, 2008). La ley federal requiere que los procesos de EIA se anuncien con anticipación a través de diferentes medios, por ejemplo, publicidades en periódicos y anuncios en estaciones nacionales de radio o televisión. En las zonas más remotas del país se utilizan los medios locales (como el toque del "gong gong"), y en las zonas donde posiblemente se perciban los efectos del proyecto se deben colocar notas de papel. Después de la participación pública, un panel independiente debe hacer comentarios y enviar oficialmente las conclusiones de las audiencias públicas a la Agencia de Protección Ambiental (EPA). Otras reformas motivan proactivamente la participación del público. El proponente del proyecto debe describir el proyecto y el impacto ambiental previsto en el idioma vernáculo. Los miembros de la comunidad local (específicamente a los líderes, las organizaciones de agricultores y las ONG invitadas) tienen un plazo para expresar sus opiniones y se cuenta con que el proponente del proyecto responda. Además, se implementan medidas de seguridad para garantizar que la audiencia se lleve a cabo de manera pacífica (Appah-Sampong, 2007).

El éxito del proceso de la EIA se hace evidente en una serie de resultados. Las audiencias públicas han afectado muchas decisiones en Ghana, por ejemplo, el tamaño de un centro comercial, el establecimiento de una estación de servicio Shell y el reasentamiento involuntario de la población en seis proyectos de minas de oro (Appah-Sampong, 2007). En una encuesta interna, el gobierno de Ghana descubrió que el 76,2% de las instituciones gubernamentales utilizaron datos de las EIA y que el 66% de ellas lo hizo regularmente, incluso en la ubicación, el diseño y la implementación de proyectos (Appah-Sampong, 2004). En un estudio de 28 marcos de EIA en África, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África clasificó a Ghana entre los tres primeros países analizados por sus "sistemas relativamente sólidos y funcionales". (Sudáfrica y Túnez eran los otros dos). El éxito de la participación y la toma de decisiones en proyectos basados en EIA ha redundado en una evaluación ambiental estratégica que se integró en la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Ghana de 2004 y que incluye los debates de las partes involucradas que se llevaron a cabo entre octubre de 2003 y abril de 2004 (CEPA, 2005).

ilustra la campaña exitosa de Ghana para fortalecer la participación pública).

ACCESO A LA JUSTICIA: REPARACIÓN Y RESARCIMIENTO

Si el objetivo es responsabilizar a las autoridades ambientales, la gente debe tener acceso a los procedimientos y las instituciones que proporcionan reparación y resarcimiento cuando las decisiones del gobierno son incorrectas o ilegales. El público necesita mecanismos para garantizar que sus gobiernos cumplan con el derecho de acceso a la información y la participación. Además, las leyes y las instituciones deben proporcionar los medios para promover el cumplimiento de las normas ambientales y fortalecer los derechos relacionados con el ambiente. Nos referimos al acceso a las reglas, los procedimientos y las instituciones diseñadas para cumplir con estos derechos que conforman el "acceso a la justicia". El

acceso a la justicia es un aspecto vital de la rendición de cuentas ya que proporciona las jurisdicciones para el cumplimiento de los procedimientos y, en gran medida, los derechos y las obligaciones ambientales.

Un sistema integral para el acceso a la justicia brinda justicia procedimental, es decir, un medio eficaz y justo para resolver conflictos. Esto depende de una serie de factores. El primero es el derecho a presentar casos ante un tribunal, es decir, la "legitimación procesal". La legitimación procesal generalmente se encuentra muy limitada en los temas ambientales, aun en países que se valen de tribunales para decidir las políticas. (El Cuadro 1.6 relata la historia de la ampliación de la legitimación ambiental en India). En segundo lugar, los foros para la resolución de conflictos deben ser geográficamente y fácilmente accesibles. Los costos de tiempo y dinero por la utilización del foro no deben representar un obstáculo para las comunidades o los individuos más

CUADRO 1.6 LA TENDENCIA MEHTA: INDIA Y MÁS ALLÁ

Durante 350 años, el Taj Mahal de Agra, India, perduró como el símbolo de amor eterno de un emperador por su esposa. Sin embargo, con el correr de los siglos, a medida que se expandían las industrias alrededor del Taj, la contaminación causó suficiente lluvia ácida como para desgastar el mármol blanco alguna vez intacto. Durante décadas, las autoridades ignoraron el daño.

Esto comenzó a cambiar en 1980, cuando la Corte Suprema de la India reformó las reglas de los tribunales. Antes de estos cambios, sólo las partes afectadas en forma directa podían presentar casos ambientales ante los tribunales. Las nuevas reformas ampliaron la legitimación procesal de modo que admitieron el litigio de interés público (a veces denominado "litigio de acción social"), lo que concedió a los grupos la posibilidad de entablar demandas por un ambiente más limpio.

En 1984, M. C. Mehta, un abogado ambientalista, decidió actuar ante la paulatina destrucción del Taj Mahal. Después de seis meses de recopilar datos y dialogar con expertos sobre el daño del Taj, presentó un caso histórico en la Corte Suprema de la India para salvar el monumento. El caso duró 10 años. Al final, la Corte Suprema obligó a cientos de industrias que estaban alrededor del Taj a instalar monitoreos de contaminación bajo amenaza de cierre.

Un año después, Mehta presentó un caso alegando que 300 municipios y miles de industrias estaban contaminando el río más sagrado y largo de la India, el famoso Ganges. Mehta argumentaba que cualquier ciudadano implicado debía tener la posibilidad de obtener acceso a los tribunales y exigir resarcimiento por los impactos adversos en el ambiente y la salud pública. La Corte Suprema de la India aceptó este argumento y decidió que cualquier ciudadano implicado que actuara de buena fe podía poner en funcionamiento el tribunal. En otras palabras, la Corte amplió la legitimación procesal. También decidió que el derecho a la vida de la constitución de la India incluyera el derecho a un ambiente saludable. Con estos dos fallos, Mehta y la Corte Suprema de la India cambiaron drásticamente la ley ambiental de la India.



Durante un período de 20 años, la Corte impuso decenas de órdenes para monitorear la contaminación de estas fuentes.

Las semillas que se sembraron en Nueva Delhi han echado raíces por toda Asia del Sur. Los abogados ambientalistas de interés público de Bangladesh, Nepal, Pakistán y Sri Lanka han adaptado los argumentos de Mehta para los casos que presentaron ante las cortes supremas de sus respectivos países. Los jueces de esos países aceptaron estos argumentos y ampliaron la legitimación procesal; algunos hasta reconocieron que el derecho a la vida incluye el derecho a un ambiente saludable. Las semillas se han desparramado más aun. Los abogados de interés público de Tanzania adaptaron los argumentos para utilizarlos en sus propios casos. La ampliación de la legitimación procesal para obtener acceso a los tribunales por conflictos ambientales constituye el primer paso a la creación de una estructura de derechos y leyes que brinde a los ciudadanos un mayor acceso a las cortes, los tribunales y los organismos administrativos en los que puedan exigir soluciones para los daños ambientales y para fortalecer los derechos de acceso.

Fuente: de Silva 1999.



Un tribunal popular en sesión, Rangpur, India. Con estos tribunales, la resolución de conflictos es más accesible para una mayor cantidad de personas.

pobres. Por último, se debe concientizar al público, en términos claramente comprensibles, sobre las oportunidades procedimentales que otorga el sistema judicial (Petkova et al., 2002).

El acceso a la justicia también implica una justicia sustantiva (la concesión de reparación y resarcimiento a las partes afectadas). En este caso, es posible que las instituciones que imparten justicia ordenen a los gobiernos que revisen o reviertan su decisión, que exijan a algún contaminador que detenga sus actividades o que compensen a las víctimas. Por ejemplo, un panel puede dictaminar que una EIA no tuvo participación pública y puede ordenar una interrupción de la construcción hasta que la participación pública tenga lugar. Un tribunal también puede dictaminar si un reasentamiento involuntario fue legal o si una persona desplazada recibió suficiente compensación. Las cortes constitucionales pueden ver reclamos públicos por la denegación del derecho a un ambiente limpio. Que haya acceso a la justicia no quiere decir que la parte demandante siempre gane, sino que esos derechos y valores ambientales están protegidos como lo indica la ley y que los defensores

de esos derechos cuentan con jurisdicciones imparciales para resolver los conflictos y obtener reparaciones.

Diversas instituciones, tales como organismos ejecutivos, administrativos y judiciales, pueden otorgar reparación y resarcimiento. Por ejemplo, un funcionario superior de un organismo gubernamental puede proporcionar ayuda y reparaciones por las decisiones ilegales y erróneas de un funcionario subordinado. Las autoridades y los funcionarios locales pueden brindar reparación y resarcimiento administrativos relacionados con asuntos locales.

LA CAPACIDAD DE EJERCER LOS DERECHOS DE ACCESO

El uso eficaz de los derechos de acceso depende, en parte, de un marco legal de apoyo que cree el espacio y los medios para ejercer esos derechos. Además, las organizaciones de la sociedad civil deben contar con fondos y competencias suficientes para asistir al público en la afirmación de los derechos de acceso. La educación y el conocimiento público sobre los derechos de acceso son esenciales para que la gente comprenda y ejerza sus derechos.

Los gobiernos pueden mejorar las capacidades de los funcionarios para que garanticen el acceso público a las decisiones. Eso implica asignar personal, instalaciones y resúmenes de leyes y normas adecuados y brindar capacitación sobre enfoques participativos. Para lograr una gobernabilidad más transparente, inclusiva y capaz de rendir cuentas, es fundamental contar con recursos suficientes y normas claras. Los organismos de asistencia pueden contribuir agregando programas a sus carteras que promuevan reformas para la buena gobernabilidad, en especial, reformas que traten la transparencia. La siguiente sección describe las campañas que llevaron a cabo los promotores y los gobiernos para tratar temas ambientales y fortalecer la capacidad de integrar la demanda pública.

Una breve historia de los derechos de acceso a la información ambiental

Durante algún tiempo, los activistas ambientales dependieron de la publicación de información, las audiencias públicas y el uso de los tribunales para incluir los valores ambientales en la política pública. Si bien es posible que muchas de las leyes modernas de EIA que apoyan estos derechos se hayan originado en Estados Unidos, muchos otros países modificaron, fortalecieron y simplificaron la aplicación de estas leyes. Las agrupamos aquí en tres etapas que se superponen.

LEY AMBIENTAL DE EE.UU.

La práctica moderna de participación pública en las decisiones que afectan el ambiente se sustenta en las leyes federales de EE.UU. de las décadas de 1970 y 1980. Específicamente, la Ley de la Política Nacional de Protección Ambiental de Estados Unidos (NEPA, 1970) buscó incrementar la capacidad legal de las OSC ambientales y otros grupos involucrados para influenciar el proceso de creación de políticas. La NEPA exigió exposiciones sobre el impacto ambiental y evaluaciones de impacto ambiental (EIA). Otras enmiendas fortalecieron la oportunidad de participación ciudadana en las etapas de identificación de peligros ambientales y propuesta de medidas mitigantes (Rosenbaum, 2008; Repetto, 2006).

Una serie de leyes ambientales de EE.UU. también estableció normas anticipadas de acceso a la información sobre los recursos naturales. La Ley de Protección de la Calidad del Aire de 1970, la Ley Federal de Control de la Contaminación del Agua de 1972 y la Ley de Agua Potable Segura de 1974 establecieron normas para la calidad del agua y el aire y exigieron la recopilación, el análisis y la difusión obligatoria de los datos relacionados (Rosenbaum, 2008; Repetto, 2006). La Ley de Control de Sustancias Tóxicas de 1976 le exigió a la Agencia de Protección Ambiental (EPA) que recopilara información sobre la fabricación y distribución de sustancias tóxicas de todos los fabricantes de productos químicos. La Ley de Reautorización y Enmiendas del Superfondo de 1986 exigió la recopilación y publicación de información sobre los químicos y tóxicos de las instalaciones industriales. El título III de la ley, la Ley de Derecho a Saber de la Comunidad y de Respuesta ante Emergencias, permitió que las comunidades solicitaran información sobre los químicos almacenados, procesados o fabricados por compañías locales y participaran en la creación de planes de respuesta ante emergencias. Desde 1988, la EPA exige a todas las empresas que publiquen inventarios de emisiones de tóxicos (Rosenbaum, 2008).

Los tribunales también ampliaron la interpretación de la legitimación y el derecho de los ciudadanos a presentar una demanda en nombre del ambiente. El caso histórico Scenic Hudson (1965) intentó evitar la construcción de una central eléctrica en el estado de Nueva York. Las ideas sobre la legitimación que se expusieron en el fallo se abrieron camino hacia la NEPA, que expandió no sólo el derecho a demandar en nombre del ambiente, sino también por violaciones del procedimiento de formulación de exposiciones sobre el impacto ambiental (Rosenbaum, 2008).

TABLA 1.1 INSTRUMENTOS COMUNES DE GESTIÓN AMBIENTAL PARA LA INTEGRACIÓN DEL ACCESO	
Acceso a la información	Mecanismos de acceso a la información Informes del estado del ambiente Inventarios de emisiones tóxicas/registros sobre emisiones y transferencia de contaminantes Sistemas de advertencia de emergencias Sistemas de monitoreo de la calidad del agua y el aire
Participación pública	Evaluación de impacto ambiental Evaluación ambiental estratégica Audiencias de permisos y planificación Audiencias legislativas
Acceso a la justicia	Litigios Resolución alternativa de conflictos Mecanismos de justicia administrativa (consejos de planificación, etc.)

LA ADOPCIÓN EN PAÍSES DESARROLLADOS

Si bien las reformas de acceso norteamericanas alguna vez fueron leyes ambientales innovadoras, se han estancado considerablemente y, en algunos casos, se han revertido (Rosenbaum, 2008). Sin embargo, esto no ha impedido la adopción ni la innovación activa sobre el ambiente y el acceso en otros países desarrollados.

En la década de 1970, por ejemplo, los gobiernos de Australia, Canadá y Nueva Zelanda adoptaron evaluaciones de impacto ambiental pero realizaron algunos cambios basados en el aprendizaje de las dificultades del sistema de EE.UU. El nivel de participación varió ampliamente en cada país. Mientras que la ley de Canadá ahorró fondos para garantizar la participación de las personas y las organizaciones en el proceso de revisión pública, el proceso original de EIA de Nueva Zelanda tuvo una exigencia escasa o nula de hacer partícipe al público (Wood, 1997).

Cuando la Comisión Europea investigó el proceso de EIA de Europa en 1975, descubrió que muchos países ya contaban con elementos del proceso. Durante la siguiente década, los estados miembro de la Comunidad Europea (CE) unificaron las normas para las EIA, incluyendo las disposiciones para la participación. La participación pública en las EIA, al menos en los primeros años, era generalmente más fuerte en el norte de Europa que en el sur (Wood, 1997). Después de la caída del comunismo en Europa Central, la cantidad de EIA aumentó pero hubo un retraso en la integración de la participación pública en el marco. El Convenio de Aarhus, que entró en vigencia en 2001, se propuso fortalecer muchas de estas deficiencias. (Véase el Cuadro 1.10 más adelante en este capítulo).

La adopción gradual de las EIA por parte de los países miembro de la CE (ahora Unión Europea) permitió que algunos países aprendieran de la experiencia de Estados Unidos y otros países. Después de ser testigos de la proliferación de acciones legales en

CUADRO 1.7 LA ESTRATEGIA DE LA INICIATIVA DE ACCESO

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

1. Desarrollar un instrumento basado en un indicador para evaluar el desempeño de los gobiernos nacionales en la implementación del Principio 10 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.

Estados Unidos, muchos gobiernos disminuyeron la cantidad de disposiciones que permitían que las demandas recusaran las EIA deficientes o crearon tribunales administrativos especiales para tratar los conflictos que surgieran del proceso (Wood, 1995). Asimismo, muchos países europeos advirtieron que la participación pública en las EIA a nivel de proyectos era insuficiente. Por lo tanto, en ocasiones, las leyes de EIA más recientes integran la participación pública en los procedimientos de planificación de la explotación de la tierra y en la evaluación de las políticas.

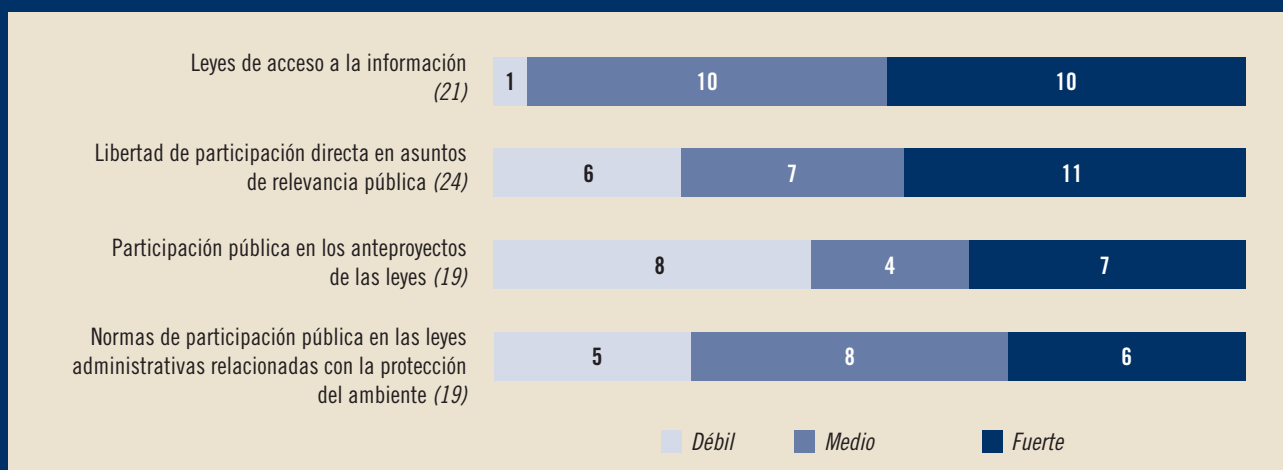
EL ACCESO EN EL MUNDO EN VÍAS DE DESARROLLO

La implementación de los derechos de acceso en el mundo en vías de desarrollo ha variado, reflejando

la diversidad de experiencia y la apertura relativa de muchos países y regiones. En general, muchos países en vías de desarrollo introdujeron los instrumentos de gestión ambiental a través de una reforma legal en las décadas de 1970 y 1980, pero muchos carecían de aplicabilidad o de disposiciones sólidas para el acceso. (La Tabla 1.1 proporciona una lista de instrumentos comunes de gestión ambiental que integra los principios de acceso). Los actores externos han impulsado (y continúan impulsando) la adopción de muchos de estos instrumentos, aunque los miembros internos han apoyado cada vez más la inclusión de la información, la participación y la justicia como principios fundamentales. Posiblemente, la adopción de muchos de los instrumentos ambientales ocurrió de manera tan anticipada en el mundo en vías de desarrollo como en los países desarrollados. El Proyecto del Nilo Ecuatorial de Sudán de 1954 es probablemente la EIA (si bien tenía otro nombre) más antigua que se llevó a cabo en el mundo en vías de desarrollo (Moghraby, 1997). Colombia, las Filipinas, Tailandia y China han adoptado algún tipo de proceso de EIA, pero, en general, estas reformas carecían del poder necesario para influenciar el proceso de desarrollo y casi nunca contaban con disposiciones aplicables para la participación pública y el acceso a la información (Wood, 1997). (Consúltese el Cuadro 1.5 para ver un estudio de caso de Ghana).

En respuesta a la presión internacional (así como la reacción violenta de la sociedad civil ante la construcción de presas impopulares y otros proyectos a gran escala), muchas instituciones bilaterales y multilaterales trataron de incluir la participación pública en los proyectos de desarrollo incorporando protecciones sociales y ambientales. Por este motivo, las instituciones financieras internacionales exigieron cada vez más que la participación pública formara parte de

FIGURA 1.3 CLASIFICACIÓN DEL ACCESO A LAS LEYES MARCO DE INFORMACIÓN Y LAS LEYES MARCO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA (n = países)



Fuente: Evaluaciones TAI

su proceso de planificación. Una segunda tendencia fue la del uso de la condicionalidad de los préstamos y la transferencia técnica (o de prototipos) de los procesos de EIA a los países que pedían préstamos. Los países de Europa Occidental han invertido una gran cantidad de experiencia técnica y fondos en la implementación de reformas ambientales participativas (Braithwaite y Drahos, 2000). De manera similar, con frecuencia Estados Unidos ha exigido reformas del acceso a la información y la participación pública en sus acuerdos ambientales paralelos a los acuerdos de libre comercio (Nauman, 2006). Otra tendencia es el creciente uso de la participación en la gestión comunitaria de los recursos naturales.

Al principio, la adopción de marcos participativos para las decisiones que afectaban el ambiente tuvo una aceptación moderada, ya que la mayoría de los países carecían de una fuerte demanda interna de procesos participativos (Wood, 1997). Asimismo, las reformas del acceso a la justicia y a la información comenzaron lentamente, aunque no en todos los países (Nauman, 2006).

A pesar de algunos contratiempos, las reformas de acceso han ganado un punto de apoyo en ciertas partes del mundo en vías de desarrollo. Los reformistas como M. C. Mehta de India (véase el Cuadro 1.6) concibieron nuevas formas de interpretar la ley para incrementar los derechos de acceso. A partir de este tipo de innovaciones, los abogados y los jueces de otros contextos se han beneficiado citando opiniones judiciales y jurídicas transnacionales. Las presiones de las OSC nacionales e internacionales y, ocasionalmente, la integración de normas internacionales en las leyes nacionales también han fortalecido los derechos de acceso (Braithwaite y Drahos, 2000).

Llevando los derechos a la práctica

¿Hasta dónde han llegado los gobiernos en el cumplimiento de los derechos de acceso desde Río? La respuesta no es clara. Si bien los gobiernos han avanzado en la apertura de los procesos de toma de decisiones que afectan el ambiente, todavía queda mucho por hacer. Las evaluaciones de la red TAI demuestran que son más los países que tienen leyes marco sobre la información que los que cuentan con leyes marco que apoyan la participación pública. (Las evaluaciones de los indicadores de acceso a la justicia recientemente integrados no estaban disponibles cuando se realizó este trabajo, pero se presentarán en los informes futuros). La Figura 1.3 documenta los resultados de las evaluaciones TAI que parecen confirmar esta deficiencia. Sólo 1 de 21 países evaluados carecía de una ley de acceso a la información básica. Aun así, de los países que se evaluaron por las leyes marco de participación, un cuarto tuvo un desempeño débil. (Para ver una descripción de la estrategia,

consúltase el Cuadro 1.7. Para conocer la metodología, véase “Enfoque” más adelante en este capítulo).

Existen brechas aun más grandes entre las leyes y la práctica en los países evaluados. La implementación de las leyes ha quedado bastante rezagada con respecto a la reforma legal. La Figura 1.4 muestra la diferencia entre las leyes y la práctica en los países estudiados.

Existen muchas razones para que haya brechas visibles entre las leyes y la práctica. La clasificación refleja un cumplimiento parcial de los derechos de acceso. Si bien los gobiernos incluidos aquí han tomado medidas para respetar el derecho a la información y a la participación, no han sido igualmente proactivos a la hora de garantizar que la información y la participación lleguen al público en el momento oportuno. Por ejemplo, muchos países poseen leyes marco de acceso a la información que abarcan la información ambiental, pero es posible que no exijan la recopilación y distribución de los datos sobre contaminantes de las instalaciones industriales. La experiencia indica que para que las normas ambientales funcionen, la información y las consultas deben ser proactivas si se planea poner los valores ambientales en discusión.

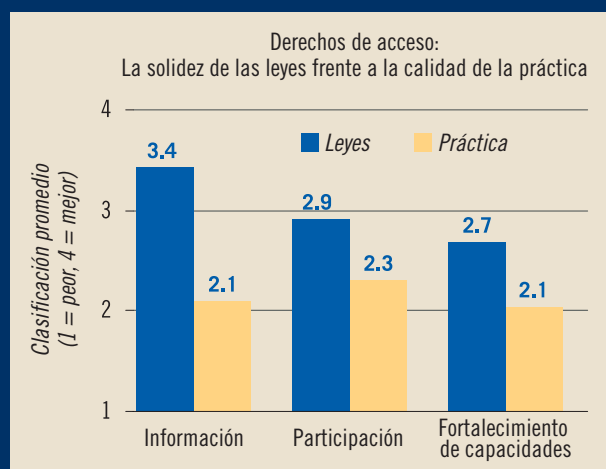
Las brechas observadas entre las leyes y la práctica corroboran las conclusiones de *Closing the Gap*. (Véase el Cuadro 1.8). La diferencia es que ahora reflejan los resultados de 26 países, no sólo de 9. Los desafíos básicos, entonces, son fortalecer la ley y llevarla a la práctica. Para lograr cumplir con esta agenda y establecer los desafíos futuros, el resto de este capítulo identifica motivaciones clave para demandar el cumplimiento de los derechos de acceso y además describe la metodología de la Iniciativa de Acceso para poder reconocer las deficiencias en la provisión de acceso.

EL ACCESO RECURRE AL POTENCIAL TOTAL DE LA SOCIEDAD

La provisión de acceso puede entenderse en términos de oferta y demanda. Los gobiernos son los principales proveedores de derechos de acceso y los que controlan la información y los procesos necesarios para el ejercicio de esos derechos. Las organizaciones de la sociedad civil son la principal fuente (si bien no son la única) de demanda organizada de acceso. La Tabla 1.2 proporciona un resumen de las razones por las que la sociedad civil y el sector privado demandan que los gobiernos cumplan con sus derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia. Desde luego, aunque es poco probable que un solo actor requiera acceso por todas las razones establecidas a continuación, la tabla expone por qué diferentes actores hacen uso del acceso.

Sin embargo, la toma de decisiones abierta al público es esencial no sólo para la sociedad civil y el sector privado. (Véase el Cuadro 1.9 para obtener más

FIGURA 1.4 CLASIFICACIÓN PROMEDIO DE LOS INDICADORES DE LAS LEYES Y LA PRÁCTICA (VALOR)



Fuente: Evaluaciones de TAI

información sobre el sector privado). La Tabla 1.3 indica que los gobiernos mismos se benefician con la apertura, la influencia pública y los mecanismos de justicia para las decisiones ambientales. Para los funcionarios públicos puede ser provechoso contar con un público informado y participativo. El público puede ser un aliado esencial en el papel del gobierno como regulador, ya que fortalece el incentivo de los organismos regulados para supervisarse a sí mismos. Además, muchas veces los sectores público y privado hacen posible que ciertas personas y organismos del gobierno controlen y regulen las actividades de otros funcionarios (Fox, 2000). Los procesos participativos, como las audiencias públicas, fomentan la conciencia de las iniciativas del gobierno y pueden generar el apoyo público de las mismas. Por otro lado, los mecanismos de justicia cumplen con varios propósitos, entre ellos, la interpretación de la ley ambiental y la resolución de conflictos.

Este informe no limita la responsabilidad o el mérito por la creación de una “cultura de apertura” a los gobiernos. De hecho, para la oferta de acceso también hacen falta actores ajenos al gobierno. Los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales son esenciales para el reclamo de reformas, para el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios públicos para que brinden acceso y para el desarrollo de la capacidad de demandar acceso de otros grupos. La Tabla 1.4 describe las diferentes actividades que cada uno de estos grupos lleva a cabo para abogar por el acceso.

El alcance de las Tablas 1.2, 1.3 y 1.4 sugiere que un grupo actores más amplio que lo que se supone generalmente puede estar interesado en la provisión de acceso. Todos los sectores pueden jugar un papel

positivo en la promoción de la oferta, y todos los grupos e individuos tienen un interés que da lugar a la demanda de los derechos de acceso.

Si bien la mayoría de los casos y los ejemplos de Voz y opción se centran en la interacción entre el sector privado, los gobiernos y la sociedad civil, el Cuadro 1.10 y el Apéndice 1 se centran en dos organizaciones internacionales que juegan un papel crítico al permitir la provisión global de los derechos de acceso.

¿HACIA UN MOVIMIENTO POR EL ACCESO?

Para que los derechos de acceso se implementen totalmente se necesitan coaliciones nacionales amplias y un apoyo internacional sólido. El notable crecimiento de los grupos orientados al acceso parece reflejar que la conciencia y la demanda de los derechos de acceso son cada vez mayores. Este impulso progresivo tiene que ver con la participación de OSC de diversas tradiciones, así como de organismos públicos, organizaciones internacionales y actores del sector privado. Es posible que estas y muchas otras campañas para incrementar la transparencia, la inclusión y la rendición de cuentas en la toma de decisiones ambientales hayan comenzado a formar un “movimiento por el acceso global”.

Hasta ahora, los principios de acceso han constituido el interés compartido de tres tradiciones o movimientos complementarios: (1) el movimiento por el ambiente, con su preocupación por la protección ambiental y la gestión de los recursos naturales; (2) el movimiento por la democracia, cuyo principio fundamental es la existencia de un gobierno representativo con elecciones libres, justas y multipartidarias, pero con énfasis en la transparencia, la inclusión y la rendición de cuentas en la toma de decisiones del gobierno; y (3) el movimiento por los derechos humanos, que busca universalizar los derechos humanos y garantizar su ejercicio. Un movimiento eficaz por los derechos de acceso implementaría los argumentos de las tres tradiciones y movilizaría grupos de los tres movimientos para lograr sus objetivos. La Figura 1.5 señala los vínculos y la superposición de tareas y sugiere que las organizaciones de estas tradiciones busquen asociaciones innovadoras. Por ejemplo, las organizaciones podrían aliarse para luchar contra la corrupción en la extracción de recursos naturales, trabajar para generar grupos ambientalistas populares con el fin de lograr la apertura del gobierno local o presentar un litigio por problemas ambientales con fundamento en los derechos humanos.

Cada uno de estos movimientos tiene una historia y una serie de políticas, programas y circunscripciones asociadas. El movimiento ambiental se remonta a más de 100 años atrás. El movimiento democrático moderno, que aboga cada vez más no sólo por la celebración de elecciones sino también por una mejor gobernabilidad en general, se sustenta en los

movimientos poscoloniales y sociales de las décadas de 1960 y 1970 y el reciente surgimiento de nuevas democracias, que comenzaron en el sur de Europa y se extendieron globalmente. Este movimiento se ha centrado tradicionalmente en la provisión de instituciones, tales como elecciones justas y libres, constituciones y la capacidad de gobierno, pero en los últimos tiempos se ha asociado con la transparencia, el control de la corrupción y una mayor rendición de cuentas. El movimiento contemporáneo por los derechos humanos se originó hace cientos de años; su génesis moderna es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. El capítulo 2 indaga más en la relación entre los derechos de acceso y los derechos humanos. El objetivo de la reducción de la pobreza, y más específicamente la idea de los “medios de vida” (el objetivo de utilizar el ambiente para el desarrollo rural), también ha impulsado el debate y la promoción de los derechos de acceso. Muchos especialistas en desarrollo creen que para reducir la pobreza y conferir poderes a los pobres se necesita un gobierno receptivo (acceso a la información, participación y justicia) y un ambiente saludable (Narayan, 2004).

Cada vez más organizaciones exigen que el acceso a la toma de decisiones que afectan el ambiente sea transparente, inclusivo y capaz de rendir cuentas. Las iniciativas recientes por parte de organizaciones de la sociedad civil representan una manifestación de este cambio. Tanto el Open Society Institute como la Fundación Ford son grandes fundaciones privadas con tradiciones de trabajar para promover la sociedad civil. El Open Society Institute se ha centrado cada vez más en la gobernabilidad, especialmente en el estado de derecho, con programas como la Open Society Justice Initiative. Asimismo, las organizaciones tradicionales centradas en la gobernabilidad, por ejemplo, Transparency International, han sido asociadas con iniciativas relacionadas con la administración de los recursos naturales como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas. Esta iniciativa investiga las políticas de las grandes industrias

CUADRO 1.8 CLOSING THE GAP Y VOZ Y OPCIÓN

En 2002, el WRI publicó *Closing the Gap: Information, Participation, and Justice in Decision-Making for the Environment* (Petkova et al., 2002). *Closing the Gap* indagó si el avance del Principio 10 podía calcularse y, de ser así, cuáles serían los resultados. Al utilizar la metodología de la Iniciativa de Acceso para evaluar el estado de los derechos de acceso en cada país, el informe indicó que el avance podía calcularse.

Closing the Gap evaluó el avance en nueve países (Chile, Hungría, India, Indonesia, México, Sudáfrica, Tailandia, Uganda y Estados Unidos). Las conclusiones expusieron resultados variados en cuanto al acceso a la información ambiental, a la participación y a la justicia. Según el informe, el gobierno y la sociedad civil tienen pocas capacidades.

Voz y opción complementa las conclusiones y recomendaciones de *Closing the Gap*. Calcula el avance de 26 países e indaga no sólo sobre el alcance del acceso, sino también sobre por qué el avance ha sido limitado y en qué consistirá la agenda futura para la implementación.

pesadas como la del petróleo. Las organizaciones tradicionalmente dedicadas a la conservación como The Nature Conservancy están trabajando cada vez más con socios locales. Muchos grupos ambientalistas han descubierto que incrementan su propia rendición de cuentas y respuesta para las prioridades locales cuando se asocian con organizaciones locales o trabajan en las reformas de la gobernabilidad necesarias para eliminar los obstáculos que imposibilitan la labor de los reformistas prácticos. El Capítulo 2 trata en más detalle la convergencia entre los derechos humanos y la promoción ambiental.

Merece la pena destacar algunas observaciones. Si bien parece haber una convergencia creciente entre estos

TABLA 1.2 ¿POR QUÉ DEMANDAR ACCESO?

	INFORMACIÓN DEL GOBIERNO	PARTICIPACIÓN PÚBLICA	MECANISMOS DE JUSTICIA
Sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para garantizar la aplicación de las leyes ambientales. • Para aplicar el acceso a la información y la participación. • Para resolver conflictos.
Sector privado	<ul style="list-style-type: none"> • Para identificar los posibles recursos: financieros, humanos, tecnológicos y naturales. • Para obtener información de mercado. • Para garantizar prácticas de contratación justas. • Para manejar los riesgos humanos y ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para incrementar la influencia del sector privado. • Para reducir el riesgo de los proyectos que no cuentan con una amplia aprobación pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para garantizar la aplicación justa de las leyes y normas por parte de los funcionarios. • Para exigir compensación por daños por perjudicar los servicios de los ecosistemas. • Garantizar la interpretación predecible y consistente de las leyes.

CUADRO 1.9 EL ACCESO Y EL SECTOR PRIVADO

El sector privado ha participado en varias asociaciones voluntarias para incrementar la transparencia en temas que afectan el ambiente. Una serie de iniciativas sobre las industrias han agregado normas ambientales a sus carteras de responsabilidad social corporativa. Algunos ejemplos son:

- La Iniciativa Mundial de Presentación de Informes (GRI) es una organización internacional que desarrolló un instrumento para evaluar el cumplimiento de las leyes y las normas internacionales como compromiso para un desarrollo sostenible.
- La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) es una red de ONG, compañías y países que trabajan en el nexo de la gobernabilidad y los sectores de gas y petróleo. Tanto los países como las compañías pueden presentarse para ver si cumplen con las normas de transparencia de EITI en los informes de ingresos y actividades.

TABLA 1.3 LOS GOBIERNOS MISMOS UTILIZAN EL ACCESO

INFORMACIÓN DEL GOBIERNO	PARTICIPACIÓN PÚBLICA	MECANISMOS DE JUSTICIA
<p>Propósito del acceso</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<p>Propósito del acceso</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<p>Propósito del acceso</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el control y el cumplimiento 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 sobre los recursos naturales.

movimientos, muchas OSC y coaliciones continúan trabajando independientemente o en coaliciones locales pequeñas. Asimismo, muchos partidarios del acceso trabajan sólo dentro de sus tradiciones. Los grupos ambientalistas trabajan conjuntamente y los grupos que están a favor de la democracia trabajan con grupos de ideas afines. Sin embargo, algunas organizaciones han estimado conveniente trabajar con otras tradiciones. Por dar un ejemplo, la coalición chilena de TAI incluye tanto OSC ambientales como OSC democráticas. Sin embargo, al formar coaliciones de estas tradiciones, es esencial que el motivo del acceso a la toma de decisiones sea el tema central. Como lo advierten Brinkerhoff y Crosby (2002), es posible que las coaliciones se amplíen demasiado y pierdan de vista sus objetivos centrales. A medida que las coaliciones de acceso se expanden, deben equilibrar las ventajas de escapar de las estructuras tradicionales con el respeto por la intención original.

Además, muchos promotores exitosos del acceso han sido partidarios desde fuera de cualquiera de las tradiciones que aparecen en la Figura 1.5 o no han sido ONG. Ciertamente, con frecuencia los partidarios de la salud pública, los movimientos por la justicia social y los grupos empresariales han trabajado para incrementar la calidad de la gobernabilidad en sus respectivos sectores, en general con consecuencias más amplias e incluyendo decisiones para el ambiente. Las organizaciones y los individuos también ejercen presión para obtener acceso a nivel comunitario, regional, nacional e internacional. Las organizaciones internacionales y la industria privada, especialmente los medios y los grupos de telecomunicaciones, pueden jugar un papel significativo en un movimiento de acceso convergente. (El Cuadro 1.10 describe la organización más consolidada, el Secretariado del

Convenio de Aarhus). Así, los promotores del acceso ambiental pueden encontrar un terreno fértil para las alianzas en una variedad de sectores.

Enfoque

Además de la revisión de la actual bibliografía sobre el acceso, *Voz y opción* introduce nuevos datos sobre la implementación de los derechos de acceso. Específicamente, el informe presenta y analiza las conclusiones de las coaliciones estatales y nacionales de la Iniciativa de Acceso de 26 países. La red TAI evaluó el desempeño de los gobiernos nacionales (y estatales) en cuanto al acceso a la información, la participación pública y el fortalecimiento de capacidades. La investigación se basa en los datos originales generados a nivel nacional a través de estas evaluaciones independientes utilizando un marco que se vale de la investigación legal y el análisis de estudios de caso.

Una evaluación TAI consta de dos componentes importantes: (1) una evaluación de la ley nacional y (2) estudios de caso para evaluar el ejercicio de los derechos de acceso. Las preguntas de investigación tratan cada uno de estos componentes, utilizando indicadores que dividen el Principio 10 en características evaluables y discretas. Siguiendo el marco del Principio 10, los indicadores de TAI se dividen en las categorías de "acceso a la información", "participación pública", "acceso a la justicia" y "fortalecimiento de capacidades".

La coalición de cada país analizó estudios de caso de las áreas más importantes de provisión de la información, la participación pública y el fortalecimiento de capacidades. (Para obtener más información sobre los datos de acceso a la justicia, véase "limitaciones de los datos" a continuación). La metodología TAI

TABLA 1.4 CÓMO FACILITAN EL ACCESO LAS ORGANIZACIONES

MEDIO	GOBIERNOS	ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	SECTOR PRIVADO	ORGANIZACIONES INTERNACIONALES
<i>Reforma legal</i>				
Aprobación de leyes	X			X
Creación de instituciones para implementar las leyes	X			X
Presión para lograr una reforma de acceso		X	X	X
<i>Desarrollo de la capacidad de demanda</i>				
Financiamiento para la sociedad civil	X		X	X
Capacitación para la demanda (OSC, público, sector privado)	X	X		X
Interpretación de la información oficial para el público	X	X	X	X
Divulgación de la información	X	X	X	X
Provisión de asesoramiento jurídico	X	X		
Provisión de representación legal	X	X		
Resolución alternativa de conflictos	X	X	X	X
Facilitación de la participación	X	X	X	
<i>Desarrollo de la capacidad de oferta</i>				
Capacitación de organismos para la provisión	X	X	X	X
Anteproyectos de normas y pautas para la apertura	X	X	X	X

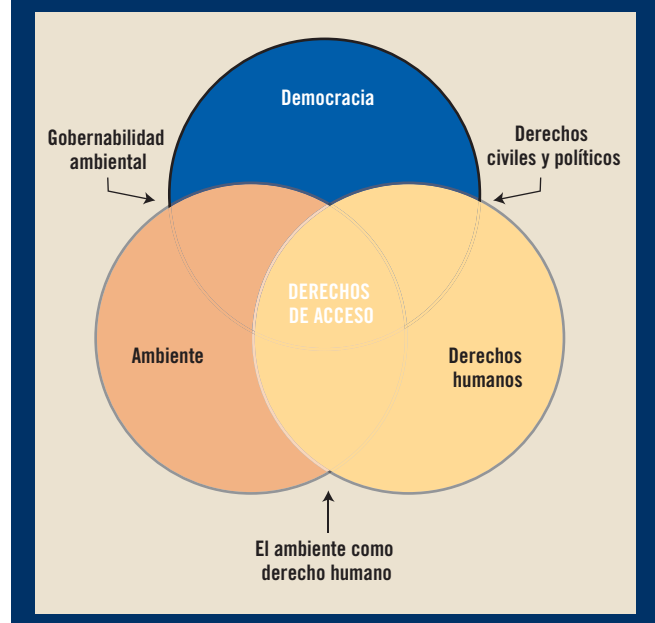
supone la aplicación de una serie de indicadores para evaluar la calidad de las leyes y la práctica en un tema en particular a través de al menos un estudio de caso sobre cada área de práctica (véase la Tabla 1.5). Para cada indicador, el marco de evaluación TAI proporciona pautas de investigación utilizadas por coaliciones nacionales para evaluar las leyes y la práctica. Las pautas adicionales para cada indicador ayudan a los investigadores a ubicar y evaluar varios recursos relevantes, como entrevistas, documentos, leyes, estadísticas o lugares físicos. Cuando los investigadores finalizan su trabajo con un indicador, clasifican el desempeño del gobierno. Los autores clasifican el desempeño con los términos “débil”, “medio” o “fuerte” para facilitar las referencias. Los datos y análisis de toda esta publicación representan los valores de esos indicadores.

La mayoría de los datos de este informe se recopiló entre 2002 y 2005. La información adicional surge de los nueve estudios piloto incluidos en Closing the Gap (véase el Cuadro 1.8). En algunos casos, se ha realizado más de una evaluación en un país. En tales casos, se utilizan los datos de la última evaluación de ese país. Los datos surgen de las evaluaciones TAI en los siguientes países:

- **África:** Sudáfrica, Tanzania, Uganda.
- **Asia:** India, Indonesia, Tailandia.
- **Europa:** Bulgaria, Estonia, Hungría, Irlanda (estudio limitado), Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Ucrania.

- **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.
- **América del Norte:** Estados Unidos (a nivel estatal: California y Ohio).

FIGURA 1.5 LAS TRADICIONES E INTERSECCIONES DE UN MOVIMIENTO DE ACCESO



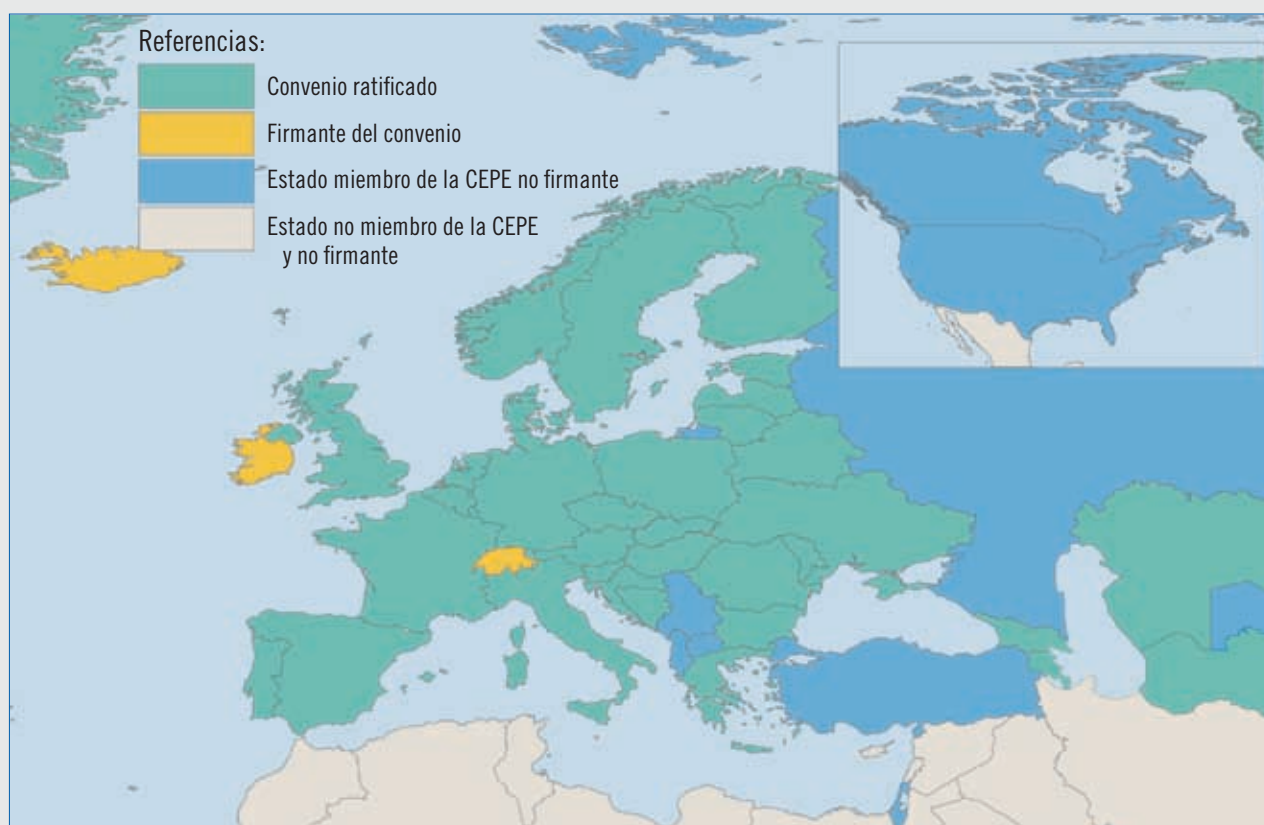
A pesar de tener alcance regional, el Convenio de Aarhus posee una trascendencia global. Es indiscutiblemente la elaboración más admirable del Principio 10 de la Declaración de Río, que hace hincapié en la necesidad de que los ciudadanos participen en los temas ambientales y tengan acceso a la información sobre el ambiente que está en poder de las autoridades públicas. Como tal, es el emprendimiento más ambicioso que se ha llevado a cabo en el área de la democracia ambiental con el auspicio de las Naciones Unidas.

— Kofi A. Annan

Seis años después de la Declaración de Río, los estados presentes en la Conferencia Medio Ambiente para Europa de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) adoptaron el Convenio de Aarhus, conocido formalmente como el “Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio

Ambiente” (CEPE, 1998). El Convenio es legalmente vinculante en los estados que lo ratifican. Desde abril de 2006, 39 países europeos lo han ratificado (CEPE, 2007a). La Comisión Europea suscribió el Convenio de Aarhus y lo aprobó el 17 de febrero de 2002. Por este motivo, la Comisión Europea y todos los estados miembros tienen la responsabilidad de implementar el Convenio.

Figura 1.6 Mapa de las partes del Convenio de Aarhus



Fuente: CEPE, 2007b.

Si bien los datos finales de esta publicación representan un importante avance en la evaluación de la implementación y las leyes de acceso, existen limitaciones importantes en el conjunto de datos.

- *Los datos son específicos de cada país.* Los datos son instrumentos para que las OSC locales, los gobiernos y las organizaciones internacionales evalúen las leyes y la práctica, y no para que comparen o humillen ciertos países frente a la comunidad internacional. Cuando se diseñó la metodología TAI, su propósito

era ayudar a cada país a identificar las deficiencias de las leyes y su implementación a fin de dar recomendaciones, priorizar reformas y permitir que las OSC trabajaran con el gobierno para mejorar el acceso. Para respetar este enfoque, *Voz y opción* no presenta los datos individuales de los países, si bien esos datos puedan descargarse en su formato original en www.accessinitiative.org o en las páginas web de varios miembros de las coaliciones nacionales.

CUADRO 1.10 *continuación*

Acceso a la información

El Convenio reconoce el derecho a la información de cada ciudadano. También establece las obligaciones de los organismos estatales de recopilar y difundir proactivamente información ambiental. Las autoridades también deben informar al público acerca del tipo y el alcance de la información del gobierno y cómo obtenerla.

Participación pública

El Convenio establece requisitos mínimos para la participación pública en varias categorías de la toma de decisiones ambientales. Los requisitos para la participación pública son: (a) la notificación oportuna y eficaz del público interesado; (b) un margen de tiempo razonable para participar y la incorporación de la participación en una etapa inicial; (c) el derecho del público interesado de analizar la información relevante del proceso de toma de decisiones sin cargo alguno; (d) la obligación del organismo que toma las decisiones de tener en cuenta los resultados de la participación pública y (e) la notificación pública inmediata de la decisión y la difusión del texto de la decisión junto con las razones y consideraciones en las que se basa. El “público interesado” se define como “el público afectado o que podría verse afectado por la toma de decisiones ambientales, o que tiene un interés en ella”. La definición incluye expresamente a las OSC que promueven la protección ambiental y que cumplen con los requisitos de la ley nacional.

Acceso a la justicia

El Convenio se propone brindar acceso a la justicia en tres contextos: (a) procedimientos de recurso relativos a las solicitudes de información; (b) procedimientos de recurso relativos a decisiones específicas (por ejemplo, de un proyecto) sujetas a requisitos de participación pública y (c) impugnación de violaciones de las leyes

ambientales en general. La inclusión del pilar de acceso a la justicia sostiene los primeros dos pilares y también sirve de punto de partida para conferir poder a los ciudadanos y las OSC con el fin de que contribuyan a la aplicación de la ley. Los procedimientos de cada uno de los tres contextos mencionados anteriormente “serán justos y equitativos, estarán sometidos al criterio de celeridad y no serán excesivamente onerosos”. Las decisiones deben proporcionarse o registrarse por escrito y, en el caso de los fallos judiciales, se deben difundir públicamente. Los organismos ejecutores deben tener en cuenta los mecanismos de asistencia para eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo del acceso a la justicia (Waites, 2002).

En 2003, la UE adoptó dos directivas sobre los primeros dos “pilares” del Convenio de Aarhus. Las mismas exigían que los estados miembro de la UE implementaran estas leyes.

(Comisión Europea, 2003). *Si bien hay algunas disposiciones sobre el acceso a la justicia, aún se está redactando una directiva sobre el acceso a la justicia.*

Una norma de septiembre de 2006 denominada “Norma de Aarhus” aplicó el Convenio a las instituciones, los organismos, las oficinas y las entidades de la Comunidad Europea establecidas por el Tratado de la Comunidad Europea. La Norma de Aarhus también permite que las OSC ambientales que cumplen con ciertos criterios soliciten una revisión interna de derecho ambiental de las acciones u omisiones de las instituciones y los organismos de la Comunidad. La norma exigió que todas las disposiciones fueran implementadas antes de mediados de 2007 (Comisión Europea, 2006).

- **Selección de países.** Los líderes regionales de TAI seleccionan coaliciones nacionales de TAI a partir de una serie de criterios informales de “predisposición”. (Consúltese la lista de socios para obtener acceso a una lista de miembros del Equipo principal). Algunos de estos criterios pueden requerir la presencia de OSC con suficiente capacidad para llevar a cabo una evaluación, la disponibilidad de financiamiento y la disponibilidad de contactos profesionales. De este modo, la red TAI ha crecido considerablemente en cada región. En África, esta consideración resulta de particular importancia, ya que los países que cuentan con coaliciones de TAI están entre las pocas naciones africanas que disponen de leyes de acceso a la información y por lo tanto no constituyen un ejemplo representativo de la región. Además, la demanda de la metodología TAI se ha incrementado muy rápidamente en los países que se encuentran en medio de reformas burocráticas y que en general tienen una sociedad civil emergente y nuevas leyes ambientales. No es casualidad que una gran cantidad de países, cuya

investigación está incluida en *Voz y opción*, sean países de ingresos medios.

- **Parcialidad regional.** Ciertas regiones no están suficientemente representadas en este informe, entre ellas, gran parte de África, Medio Oriente, Asia Central, América del Norte y Europa Occidental. Si bien los motivos de la falta de representación varían en cada caso, el hecho justifica enormemente una inversión adicional en las evaluaciones de estas zonas.
- **Indicadores de acceso a la justicia.** El acceso a la justicia no se trata aquí, ya que los indicadores se encontraban en etapa de prueba cuando se realizó la evaluación. Si bien ahora TAI evalúa el acceso a la justicia y lo hizo en 16 países mientras se preparaba este trabajo, esas conclusiones se presentarán en un libro futuro. Las conclusiones de los estudios recientemente publicados están disponibles en www.accessinitiative.org.

A pesar de estas limitaciones, creemos que los datos son suficientemente amplios y sólidos para exponer tendencias generales y sistemáticas del modo en

que el gobierno brinda acceso. La solidez de estos datos justifica la inversión continua en evaluaciones reiteradas para identificar tendencias en las leyes y la implementación de acceso y en la expansión de la metodología TAI en las zonas que cuentan con poca representación. (Este proceso se detalla en el Cuadro 1.11).

CUADRO 1.11 LA INVESTIGACIÓN DE TAI Y EL PROCESO DE PROMOCIÓN, PASO A PASO

1. *Formación de una coalición.* Para cada país que se va a evaluar, los líderes regionales del equipo principal de TAI (consúltese la lista de socios) eligen organizaciones, entre ellas, una organización principal, para llevar a cabo la evaluación nacional. Los participantes reciben capacitación sobre la metodología TAI.
2. *Conformación de un panel asesor.* El equipo nacional reúne un grupo de estudiosos, funcionarios públicos y representantes de las organizaciones de la sociedad civil para controlar la calidad del informe nacional y facilitar la cooperación para futuras reformas.
3. *Selección de estudios de caso.* El equipo nacional divide las tareas de investigación entre distintos investigadores y selecciona estudios de caso notables o representativos para cada uno de los temas. Generalmente, los indicadores jurídicos de cada tema serán evaluados por abogados ambientalistas u organizaciones de derecho de interés público. Los otros indicadores y temas son evaluados por colaboradores con distintas trayectorias académicas y profesionales, pero en general con experiencia en el gobierno, el ambiente o ambos.
4. *Identificación de fuentes.* Cada investigador lleva a cabo entrevistas, obtiene documentos, interpreta leyes, recopila estadísticas o visita lugares físicos para evaluar los valores de los indicadores. Se necesitan varias fuentes por cada indicador a fin de garantizar la precisión en la evaluación.
5. *Investigación de los indicadores.* Los investigadores evalúan cómo se desempeñó el gobierno en relación con cada uno de los indicadores, asignan un valor al indicador y elaboran una explicación.
6. *Recopilación de anteproyectos y proceso de revisión.* Se envían informes preliminares a los miembros correspondientes del equipo principal de TAI y al panel asesor para una revisión del contenido y el formato.
7. *Publicación y promoción.* Las coaliciones publican informes en los idiomas correspondientes y los utilizan para comprometer a los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil a mejorar la gobernabilidad ambiental en cada país.

TABLA 1.5 TEMAS DE LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN TAI

	LEYES	PRÁCTICA: TEMAS DE LOS ESTUDIOS DE CASO	
Acceso a la información	Evaluación jurídica	Informes del estado del ambiente	
		Información a nivel de instalaciones industriales	
		Monitoreo regular	Calidad del aire Calidad del agua
		Emergencia	Emergencia a pequeña escala Emergencia a gran escala
Participación pública	Evaluación jurídica	Toma de decisiones a nivel de políticas	
		Toma de decisiones a nivel de proyectos	
Fortalecimiento de capacidades	Evaluación jurídica	Fortalecimiento de capacidades de entidades a nivel de gobierno	
		Fortalecimiento de capacidades públicas	
Acceso a la justicia	Evaluación jurídica	Denegación del acceso a la información	
		Denegación de la participación pública	
		Daños ambientales	

El Capítulo 1 en resumen

- Todos los sectores de la sociedad se benefician con el acceso que brinda el gobierno.
- La convergencia global del ambiente, la democracia y los derechos humanos apunta a un “movimiento de acceso” ascendente.
- La Declaración de Río (1992) estableció el Principio 10 para la implementación del acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia.
- Los gobiernos han logrado un avance motivador en la aprobación de leyes que apoyan los derechos de acceso, pero deben realizar reformas importantes para implementar estos derechos con éxito.
- *Voz y opción* presenta los datos recopilados por la red de la Iniciativa de Acceso en 26 países, revisa la bibliografía e incluye estudios de caso sobre las leyes de acceso y la práctica.
- Este informe recopila las campañas de los “promotores del acceso” en diversos sectores para implementar y ejercer los derechos de acceso.



Consolidación de los argumentos a favor del acceso

Los promotores del acceso han identificado una serie de argumentos a favor del acceso y han hecho frente a los obstáculos para su implementación. Este capítulo de Voz y opción comienza con dos argumentos normativos: los derechos de acceso se sustentan en los derechos humanos y el incremento del acceso promoverá la aplicación de principios ya consagrados por el derecho internacional. Además, el informe presenta argumentos decisivos a favor de los derechos de acceso y describe en términos generales los importantes beneficios que les confieren a los gobiernos y las comunidades que los implementan. Este capítulo utiliza evidencias extraídas de la bibliografía sobre derechos humanos y gobernabilidad y de las experiencias de los socios de la Iniciativa de Acceso para ahondar en los beneficios teóricos y prácticos de los derechos de acceso.

Los derechos de acceso son derechos humanos

Los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos de acceso, son los derechos esenciales que posee cada ser humano, sin importar la medida en que su gobierno los proteja y los respete. El derecho a la información, el derecho a la participación pública y el derecho a exigir justicia son intrínsecos de cada individuo y, por lo tanto, todo gobierno tiene la obligación de respetar, proteger y garantizar su ejercicio.

Por naturaleza, los derechos de acceso son en gran medida procedimentales. Su principal propósito es brindarles a los individuos los instrumentos necesarios para promover el ejercicio de derechos fundamentales: el derecho de todas las personas a gozar de las condiciones civiles, políticas, económicas, sociales y culturales esenciales que se consideran indispensables para garantizar la dignidad inherente a cada individuo.

Los derechos civiles y políticos constituyen los pilares esenciales del acceso. Diferentes instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos consagran estos derechos fundamentales de las personas a ejercer la libertad de expresión y asociación, a participar en la dirección de los asuntos públicos y a contar con un tribunal independiente e imparcial que garantice el cumplimiento de estos y otros derechos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948, 1966a). Muchas organizaciones de interés público han argumentado con éxito que los derechos de acceso se desprenden de estos derechos civiles y políticos fundamentales. Por ejemplo, TERRAM, una organización de la sociedad civil (OSC) de Chile, presentó una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y defendió con éxito el argumento de que el derecho a la expresión implica un derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del gobierno (véase el Cuadro 2.1).

Los derechos de acceso también se sustentan en otra categoría de derechos humanos: los llamados derechos económicos, sociales y culturales (ESC). Los derechos ESC se manifiestan en numerosos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Incluyen el derecho a un nivel de vida adecuado, lo que implica una alimentación, vestimenta y vivienda adecuada, condiciones laborales seguras y salubres y el más alto nivel alcanzable de salud física y mental (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966b). Al utilizar los derechos de acceso para dirigir la atención hacia las condiciones ambientales y sociales y reclamar mejoras en ellas, los socios TAI promueven los derechos ESC en forma directa e indirecta.

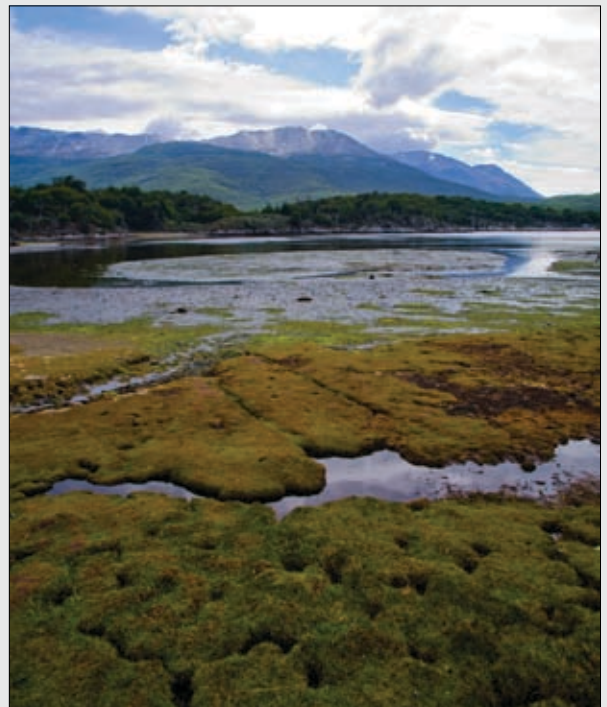
Cada vez más partidarios de los derechos ambientales y humanos reconocen el vínculo existente entre los derechos humanos y el ambiente. Esto contribuye a aumentar el reconocimiento por parte de las comisiones y los tribunales internacionales, regionales

CUADRO 2.1 CHILE: APELACIÓN A LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS A FAVOR DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El 6 de mayo de 1998, tres activistas chilenos le preguntaron a su gobierno qué había hecho para cumplir con las leyes nacionales que exigían una revisión ambiental antes de aprobar un proyecto de tala de árboles de \$200 millones en Tierra del Fuego. La intención de los activistas era saber si el Comité de Inversiones Extranjeras nacional había contado con evidencias de que se utilizarían prácticas ambientalmente sostenibles para llevar a cabo el proyecto. Tras años de revisión, en septiembre de 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que los activistas tenían derecho a recibir la información.

La decisión de la Corte se fundamenta en el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que garantiza la libertad de pensamiento y expresión. Actualmente, 24 de los 35 estados miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA) participan en la Convención. (El Artículo 13 es prácticamente idéntico al Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que casi todas las naciones han firmado). Muchos tribunales de todo el mundo han reconocido que la libertad de expresión implica el derecho a “exigir” y “recibir” información. Pero, en virtud de esta nueva decisión, este derecho se amplía e implica un derecho general de acceso a la información. La Corte Interamericana dictaminó que Chile había violado el derecho a la información no sólo por negarse a proporcionar la información solicitada, sino además por no contar con una ley que garantizara el derecho a solicitar y recibir información pública.

TERRAM, la OSC que presentó la demanda, ayudó a desarrollar la metodología de la Iniciativa de Acceso.



y nacionales de ciertos derechos humanos emergentes, como el derecho al agua potable e incluso el derecho a un ambiente saludable (Sands, 2003; Organización de los Estados Americanos, 1988).

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL PRINCIPIO 10

A pesar de que existen fuertes vínculos desde el punto de vista conceptual entre los derechos de acceso y los derechos humanos fundamentales, se ha criticado a la Declaración de Río por no hacer mayor hincapié en los derechos humanos (Birnie y Boyle, 2002). El Principio 10 no utiliza el término “derechos” para describir la relación entre los ciudadanos, los gobiernos y la toma de decisiones ambientales. Pero sí establece los tres pilares del acceso en términos de la responsabilidad del estado de proporcionar acceso a la información, participación y justicia a todos sus ciudadanos. Aunque la Declaración de Río no es un instrumento legalmente vinculante, algunos de sus 27 principios, entre ellos, el Principio 10, se han consagrado en tratados internacionales y legislaciones nacionales y se considera que algunos de dichos principios se equiparan al derecho consuetudinario internacional vinculante (PNUMA, 1992).

En la Tabla 2.1 se muestra la relación entre las leyes de derechos humanos y los derechos de acceso. Muchos consideran el derecho de acceso a la información como parte inseparable de la libertad de expresión. El Relator Especial de la ONU sobre Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA han suscrito una declaración conjunta para ponerlo de manifiesto (Ligabo et al., 2004). Del mismo modo, la participación pública es un aspecto esencial de los derechos a la participación política, a la libertad de asociación y reunión y a la libertad de expresión. El derecho de acceso a la reparación y el resarcimiento deriva del derecho a una reparación eficiente por parte de un tribunal competente por actos que violen los derechos conferidos por la constitución o la ley (véase, por ejemplo, el Artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)). También se desprende del derecho a una audiencia pública justa ante un tribunal independiente e imparcial (véase el Artículo 10 de la DUDH).

LA RELEVANCIA DE LOS DERECHOS DE ACCESO COMO DERECHOS HUMANOS

Forjar un vínculo estrecho entre el Principio 10 y los instrumentos de derechos humanos puede ser un aspecto importante de una estrategia de acceso por muchos motivos. Los derechos humanos reconocidos de forma generalizada están fundados en el derecho convencional y en las normas igualmente vinculantes del derecho consuetudinario internacional. Por lo tanto, describen obligaciones a las que los gobiernos están supeditados por consentimiento o por rigor y, en consecuencia, deben ser una parte constructiva de sus intercambios con

la sociedad civil. Enmarcar los argumentos en términos de los derechos humanos también puede ayudar a los defensores del ambiente a obtener acceso a las instrumentaciones internacionales y regionales para el cumplimiento de los derechos humanos, así como a las cortes, tribunales y comisiones locales constitucionales y de derechos humanos. Por último, la causa universal de los derechos humanos puede sumar el apoyo de grupos de la sociedad civil ajenos al campo del ambiente.

Las leyes de derechos humanos establecen un marco respetado internacionalmente para las relaciones entre los ciudadanos o grupos y su gobierno. Están pensadas en parte para permitir que quienes no reciben el trato debido de sus gobiernos puedan presentar su caso ante una autoridad superior. Por lo tanto, gran parte del progreso en las leyes de derechos humanos es posible gracias al derecho internacional y a las instituciones internacionales. Incluso los acuerdos no vinculantes de soft law pueden contribuir a propósitos útiles para los que el hard law vinculante puede no ser de ayuda. Por ejemplo, las declaraciones de derechos humanos de soft law cumplen una función normativa: dejan en claro los derechos esperables de los ciudadanos y las correspondientes obligaciones de los gobiernos (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2002). Una vez esclarecidos estos derechos y obligaciones, los promotores de las problemáticas pertinentes pueden utilizar argumentos basados en los derechos para reafirmar su causa, a sabiendas de que cuentan con el peso de organismos gubernamentales internacionales para respaldarlos (Roht-Arriaza, 2002). Las declaraciones de derechos humanos de soft law pueden convertirse en hard law si los gobiernos protegen cada vez más esos derechos (Shelton, 2000). A largo plazo, se puede incentivar a los gobiernos a regular su legislación local de modo que refleje la norma legal mundial.

Muchas OSC han alcanzado los objetivos propuestos mediante un enfoque integrador de los derechos humanos y el ambiente. *Earth-Rights International*, un grupo de activistas, abogados y docentes que actúan en Estados Unidos y el sudeste asiático, han luchado por mejorar los medios de vida a través de la educación pública, litigios y otros medios legales. Del mismo modo, la OSC argentina, Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), ha luchado durante casi una década en el punto de encuentro entre los derechos humanos y el ambiente. Entre sus actividades se cuenta la lucha por la participación pública tanto a nivel local como hemisférico (Jordan, 2008; Centro de Derecho Ambiental et al., 2005). Estos son sólo dos ejemplos de las numerosas OSC que adoptan este tipo de enfoque.

Las expectativas puestas en los enfoques del acceso desde el ámbito de los derechos humanos deben ser moderadas. Aunque muchos derechos humanos se ven reflejados en los tratados internacionales y por lo tanto se consideran hard law, la voluntad o capacidad política de muchos gobiernos para cumplir con estas

TABLA 2.1 LAS BASES DE LOS DERECHOS DE ACCESO EN LAS LEYES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

LEGISLACIÓN O JURISPRUDENCIA	ACCESO A LA INFORMACIÓN	PARTICIPACIÓN PÚBLICA	ACCESO A LA JUSTICIA
LEYES DE DERECHOS HUMANOS MUNDIALES	<p>Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) (1948)</p> <p><i>Artículo 19:</i> "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".*</p> <p>Precedentes: <i>Filartiga vs. Peña-Irala</i> (Filartiga vs. Pena-Irala, 1980): Se dictaminó que la DUDH era vinculante como derecho consuetudinario internacional.</p>	<p><i>Artículo 21(1):</i> "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos".*</p>	<p><i>Artículo 8:</i> "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley".</p> <p><i>Artículo 10:</i> "Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal".*</p>
	<p>Otras leyes relevantes</p> <p><i>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 19 (2)</i> (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966a): "Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".* (Ratificado por 145 naciones, legalmente vinculante).</p> <p><i>Resolución 59(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas</i> (1946): "La libertad de información es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas".</p> <p><i>Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas</i> (Tae-Hoon Park vs. República de Corea, 1995: párr. 10.3): "El derecho a la libertad de expresión es de primordial importancia en toda sociedad democrática".</p>	<p><i>Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas 3(16)</i> (1982): "Toda planificación incluirá, entre sus elementos esenciales, la elaboración de estrategias de conservación de la naturaleza, el establecimiento de inventarios de los ecosistemas y la evaluación de los efectos que hayan de surtir sobre la naturaleza las políticas y actividades proyectadas; todos estos elementos se pondrán en conocimiento de la población recurriendo a medios adecuados, y con la antelación suficiente, para que la población pueda participar efectivamente en el proceso de consultas y de adopción de decisiones al respecto".</p> <p><i>Convención 169 de la Organización Mundial del Trabajo: 2(1)</i> (1989): Exige que los gobiernos recurran a la participación pública de los pueblos nativos para proteger sus derechos y garantizar el respeto de su integridad.</p> <p>Anteproyecto de la Declaración de Principios sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente, Anexo I (1994): Primer documento general en el que se asocian explícitamente los derechos humanos con el ambiente, incluyendo la participación.</p>	
LEYES REGIONALES DE DERECHOS HUMANOS	<p>Leyes relevantes</p> <p><i>Artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos</i> (Consejo Europeo, 1950).</p> <p><i>Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos</i> (Organización de los Estados Americanos, 1969).</p> <p><i>Artículo 9 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos</i> (Organización para la Unidad Africana, 1981).</p> <p>Precedentes: <i>Guerra vs. Italia:</i> la Corte Europea de Derechos Humanos dictaminó que Italia había violado el derecho a la privacidad y la vida familiar (Artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos) al no proporcionar a los solicitantes información sobre los riesgos de vivir en las cercanías de una planta de productos químicos. El derecho a la información consagrado en el Artículo 10 otorga el derecho a obtener acceso a información sobre cualquier actividad peligrosa que pudiera tener impacto sobre el ambiente. (Jagwanth, 2002)</p>	<p><i>Declaración de Salzburgo sobre la Protección del Derecho a la Información y la Participación Pública</i> (1980).</p> <p><i>Resolución Nº 171 de la Conferencia Europea Permanente sobre regiones, medio ambiente y participación</i> (Consejo Europeo, 1986).</p> <p><i>Declaración de la Segunda Conferencia Paneuropea "Medio ambiente para Europa"</i> (1993).</p> <p><i>Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos 13 (1)</i> (1981): "Todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de representantes libremente elegidos de conformidad con las disposiciones de la ley".*</p>	<p><i>Convención de Lugano sobre Responsabilidad Civil por Daños Resultantes de Actividades Peligrosas para el Medio Ambiente</i> (Consejo Europeo, 1993): Leyes internacionales que regulan el acceso a tribunales en conflictos relacionados con el ambiente.</p> <p><i>Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Acuerdo Paralelo de Cooperación Ambiental/Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte</i> (1993): Amplió los tres derechos pero creó el derecho a la resolución internacional de conflictos sobre el ambiente.</p>

* Énfasis agregado

Fuente: Stec, 2000.

obligaciones suele ser limitada. Los derechos humanos, especialmente los derechos ESC y los derechos emergentes, imponen a los gobiernos obligaciones positivas de proporcionar beneficios tales como atención médica y educación. Para esto se necesita un compromiso financiero por parte de los gobiernos que

puede exceder los recursos de muchos países en vías de desarrollo. Además, las leyes de derechos humanos, al igual que otras ramas del derecho internacional, a menudo carecen de mecanismos de supervisión y aplicación a pesar de ser legalmente vinculantes.

Voz y opción: Abriendo la puerta a la democracia ambiental

Las estrategias que combinan los derechos humanos con proyectos ambientales de acceso pueden ser controversiales y generar desacuerdos. Dado que se sustentan en normas internacionales que definen las obligaciones de los estados para con sus propios ciudadanos, los gobiernos pueden interpretar los argumentos basados en los derechos humanos como fuentes de polémica y como amenazas a la soberanía del estado. En el contexto de la polaridad nort-sur respecto del desarrollo y la buena gobernabilidad, un enfoque desde los derechos humanos podría correr el riesgo de ser interpretado como estrategia neocolonial. Además, los defensores de los derechos humanos como Amnistía Internacional suelen movilizar mecanismos de presión por conflictos que generalmente se consideran de “vida o muerte”, relacionados con el encarcelamiento, la tortura o las ejecuciones extrajudiciales. Los aliados potenciales podrían considerar que los problemas ambientales son secundarios para sus intereses y que diluyen su plan de acción.

ENFOQUES DESDE LOS DERECHOS HUMANOS Y TAI

Los socios de la Iniciativa de Acceso han logrado hacer uso de las leyes de derechos humanos para hacer responsables a sus gobiernos nacionales de proporcionar derechos de acceso. TERRAM, una OSC chilena, llevó a su gobierno a rendir cuentas ante un tribunal regional de derechos humanos (véase el Cuadro 2.1). El socio TAI de Ucrania, Ecopravo Kyiv, elevó una queja contra el gobierno sobre un depósito de residuos municipal planificado, argumentando que dicho depósito violaba los derechos de los ciudadanos a un ambiente saludable. El público tuvo una reacción contundente ante este caso judicial y obtuvo el resarcimiento por parte del gobierno, que incluyó la reubicación de las familias afectadas (Zaharchenko y Goldenman, 2004).

La medición de la buena gobernabilidad

Cada vez más trabajos de investigación miden la relación entre la capacidad para gobernar y la capacidad para mejorar la calidad de vida de la población. La noción de “buena gobernabilidad” ha emergido como concepto central en las discusiones internacionales sobre desarrollo sostenible. La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, por ejemplo, hace hincapié en que “debemos aprender a gobernar mejor” si deseamos reducir la pobreza y alcanzar los demás Objetivos de Desarrollo del Milenio (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha llamado reiteradamente a una mejor y más sólida gobernabilidad para enfrentar una gran cantidad de desafíos en el ámbito del desarrollo (PNUD, 2002). Diferentes organismos multilaterales y bilaterales han emprendido numerosas iniciativas centradas en la gobernabilidad.

De acuerdo con la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP), la buena gobernabilidad es participativa, orientada

al consenso, capaz de rendir cuentas, transparente, receptiva, efectiva y eficiente, equitativa, inclusiva y respetuosa de las normas legales (2002). Estos elementos están interrelacionados y son interdependientes. Voz y opción hace hincapié en una gobernabilidad transparente, inclusiva, participativa, capaz de rendir cuentas y receptiva, componentes inestimables de la democracia ambiental.

Existe un volumen cada vez mayor de evidencias de todo el mundo que asocian la buena gobernabilidad con índices de crecimiento económico superiores. El proyecto de Indicadores Globales de Gobernabilidad (WGI) del Instituto del Banco Mundial, una de las iniciativas de mayor duración dedicadas a evaluar el impacto de la gobernabilidad en el desarrollo, sugiere que existe una relación entre la buena gobernabilidad y el PIB per cápita (Kaufmann et al., 2005). Los autores citan evidencias en favor de una relación causal en la que la buena gobernabilidad incrementa los ingresos per cápita, lo que denominan “dividendo de gobernabilidad” en los índices de crecimiento económico (Kaufmann y Kraay, 2002; Kaufmann et al., 2005). Sin embargo, esta correlación no está comprobada y existen evidencias que sugieren que podrían intervenir otras variables.

Ciertas investigaciones realizadas por Norris et al. (sin publicar) revelaron que un número reducido de los indicadores asociados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio se correlacionan adecuadamente con medidas de gobernabilidad a nivel nacional. Los autores llegan a la conclusión de que, aunque la gobernabilidad democrática debe ser valorada como un fin en sí mismo, no existen vínculos automáticos entre la buena gobernabilidad y el desarrollo nacional. Por el contrario, identifican dos “condiciones necesarias” generales para el desarrollo socioeconómico: (1) brindar a los pobres y los marginados la autoridad para participar en la toma de decisiones, y (2) la capacidad efectiva del estado para brindar servicios públicos. Estos argumentos son importantes para una mayor difusión de los derechos de acceso, dado que los principios del acceso son componentes importantes para conferir poder a los pobres (Narayan, 2004). Para fortalecer la capacidad del estado necesariamente hace falta recopilar información, y esta se logra aumentar por medio de la presión pública para lograr una regulación efectiva.

Ciertas evidencias interesantes sugieren que existe una relación entre algunos aspectos de la gobernabilidad de una nación y su sostenibilidad ambiental. El Índice de Sostenibilidad Ambiental (ISA) califica a los países de acuerdo con un conjunto de indicadores que evalúan diferentes aspectos de la sostenibilidad ambiental. El ISA, un trabajo conjunto del Yale Center for Environmental Law and Policy y el Center for International Earth Science Information Network de la Universidad de Columbia, consiste en un conjunto de 76 variables que evalúan la riqueza de recursos naturales, la historia ambiental, la contaminación y los índices de extracción de recursos, así

CUADRO 2.2 FORMAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

- **Distribución de información:** circulación unidireccional de la información. La distribución de información sirve para mantener informados a los actores, para procurar la transparencia y para desarrollar la legitimidad. Algunos ejemplos del traspaso de información del gobierno al público son la difusión de material escrito a través de documentos oficiales, periódicos o revistas; la distribución de documentos de oficinas de gobierno locales; las conferencias de prensa; los programas de radio o televisión y la creación de sitios web. Algunos ejemplos del traspaso de información del público al gobierno son responder cuestionarios y encuestas, utilizar líneas telefónicas directas gratuitas y proporcionar diferentes tipos de información, encuestas de opinión o análisis.
- **Consulta:** circulación bidireccional de la información e intercambio de ideas. La consulta consiste en intercambiar información y recoger opiniones y respuestas. Algunos ejemplos son los análisis de beneficiarios, las evaluaciones participativas de la pobreza, las reuniones de ayuntamiento, los grupos de discusión, las conferencias nacionales, las mesas redondas y las audiencias parlamentarias.
- **Colaboración:** actividades conjuntas en las que el iniciador invita a otros grupos a participar pero conserva la autoridad y el control sobre la toma de decisiones. La colaboración excede la mera recopilación de opiniones e involucra a actores externos en la resolución de problemas, el diseño de políticas, y el control y la evaluación. Algunos ejemplos son la revisión pública de anteproyectos de ley, los grupos de trabajo dirigidos por el gobierno y las sesiones de planificación convocadas por el gobierno.
- **Toma de decisiones conjunta:** colaboración en la que se comparte el control sobre la toma de decisiones. La toma de decisiones conjunta es útil cuando los conocimientos, la capacidad y la experiencia del actor externo son fundamentales para alcanzar los objetivos de la política. Algunos ejemplos son los comités mixtos, las asociaciones público-privadas, los consejos consultivos y los comités selectos o equipos de tareas.
- **Otorgamiento de poder:** transferencia del control de la toma de decisiones, los recursos y las actividades del iniciador a otras partes involucradas. El otorgamiento de poder se produce cuando los actores externos, actuando en forma autónoma y siguiendo sus propios intereses, pueden llevar adelante mandatos de política sin demasiada intervención o supervisión del gobierno. Algunos ejemplos son los comités de gestión de recursos naturales, las zonas facultadas de la comunidad, las asociaciones de consumidores de agua, algunos tipos de sociedades y los fondos semilla para la sociedad civil.

Fuente: Brinkerhoff y Crosby, 2002.

como los mecanismos institucionales que pueden influir en la contaminación y la extracción de recursos (Índice de Sostenibilidad Ambiental, 2005).

De las 76 variables del ISA, las cinco que se correlacionan más estrechamente con una clasificación fuerte están asociadas con la gobernabilidad. Estas variables son (1) las libertades civiles y políticas, (2) la clasificación del estudio del Foro Económico Mundial sobre gobernabilidad ambiental, (3) la efectividad del gobierno, (4) las instituciones políticas y (5) la participación en acuerdos internacionales sobre el ambiente.

Pese a que el índice es reciente, los resultados del ISA parecen indicar que la relación entre gobernabilidad y crecimiento sugerida por los Indicadores Globales de Gobernabilidad (Kaufmann y Kraay, 2002; Kaufmann et al., 2005) puede aplicarse también a la sostenibilidad ambiental. Muchas de las variables utilizadas por el ISA para evaluar la gobernabilidad ambiental no se centran estrictamente en la gobernabilidad ambiental, sino que son más bien indicadores generales de buena gobernabilidad.

El acceso como generador de beneficios públicos

La Iniciativa de Acceso ha avanzado sobre la base de la suposición de que es a través de la democracia ambiental que se genera una correlación positiva entre la buena gobernabilidad y la mejora de resultados ambientales. En esta sección se analizan los fundamentos teóricos y prácticos de dicha suposición. Si bien los tres derechos de acceso son fundamentales,

la participación pública es, en última instancia, el medio por el que los ciudadanos ejercen una influencia más directa sobre la toma de decisiones del gobierno. Por este motivo, en esta sección se presta particular atención a las evidencias extraídas de la bibliografía que está a favor de una mayor participación. A continuación, se presentan secciones más breves sobre el acceso a la información y el acceso a la justicia.

LOS BENEFICIOS DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

La participación pública es un punto de acceso clave para la integración de los valores ambientales en los procesos de toma de decisiones. A continuación, elaboramos sobre el significado de la participación pública y describiremos a grandes rasgos las evidencias de sus beneficios.

La participación pública puede ocurrir en diferentes etapas del proceso de toma de decisiones. TAI divide las decisiones en cinco etapas: propuesta, esquema, implementación, evaluación y renovación (TAI, 2003). El momento en el que se produce la participación afecta significativamente los tipos de decisiones que las partes involucradas pueden influenciar y su capacidad para generar un impacto sobre los resultados.

La participación pública puede concretarse de muchas maneras. En el Capítulo 1 describimos los dos extremos del espectro de participación como participación directa y participación indirecta. Brinkerhoff y Crosby (2002) identifican cinco tipos de participación que comprenden desde el simple intercambio de información hasta la

transferencia total del control de la toma de decisiones a las partes involucradas (véase el Cuadro 2.2).

Voz y opción divide los beneficios de la participación en cinco categorías:

- *Incremento de la legitimidad.* La participación de todas las partes involucradas en un proceso de decisión confiere legitimidad y aceptación a la decisión adoptada. Incluso en aquellos casos en los que hay ganadores y perdedores, la autoridad que se construye a lo largo del proceso participativo puede reducir la oposición y los conflictos en el momento 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 permitan una mejor implementación o pueden ser valiosas para llevar a cabo actividades ajenas al proceso de decisión. Los procesos participativos pueden ser un beneficio en sí mismos: constituyen una forma de capital social.
- *Mejor implementación.* En parte debido a una mayor legitimidad y a la reducción de la oposición, las decisiones participativas tienen más posibilidades de implementarse y sostenerse en forma integral. Además, pueden generar un ahorro de costos, especialmente en aquellos casos en los que la autoridad 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 adoptada puede reflejar los conocimientos especializados y la variedad de perspectivas que los participantes contribuyen. Esto eleva la calidad sustancial de la decisión respecto de los resultados esperados.
- *Toma de decisiones que reflejan 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 verticalista.

(Adaptado de Brinkerhoff y Crosby, 2002; Petkova et al., 2002; Instituto de Recursos Mundiales, 2003; Zazueta, 1995).

Cada una de estas categorías de beneficios de la participación puede ayudar a comprender la relación entre la participación pública y los impactos en el ambiente y el desarrollo. En las siguientes secciones se presentan las evidencias de cada grupo de beneficios y el papel que desempeñan a la hora de promover impactos positivos. En el Cuadro 2.3, que trata sobre los medios de vida tradicionales en la Reserva Natural

Pian Upe de Uganda, se expone de qué manera la participación y la información que esta genera pueden brindarle a una comunidad los instrumentos necesarios para ayudarla a mantener sus medios de vida.

El incremento de la legitimidad de las decisiones

Uno de los argumentos más contundentes a favor de los beneficios de la participación pública es que genera confianza en las decisiones tomadas por los funcionarios públicos. Numerosos autores consideran que la legitimidad de las decisiones desempeña un papel central en la solidez de la implementación. (Véanse, por ejemplo, los estudios analizados en Brinkerhoff y Crosby, 2002; Andersson, 2005; Fritsch y Newig, 2006). Cuando las partes involucradas consideran que se ha arribado a una decisión mediante un proceso equitativo e inclusivo, son menos propensas a oponerse a su implementación u obstaculización, incluso si la decisión no es completamente de su parecer. Esto puede evitar demoras del proyecto y otros costos asociados con la presentación de litigios.

Existe bibliografía reciente que señala la importancia de la "justicia procedimental" en la participación pública para las decisiones que afectan el ambiente. Las personas prefieren participar cuando sienten que pueden influir en la decisión final. Curiosamente, cuando los resultados no son claros, los participantes hacen hincapié en la calidad del procedimiento participativo, favoreciendo valores como "voz", "neutralidad" y "respeto" por sobre los resultados de justicia sustantivos (Markell y Tyler, 2007; Webler et al., 2002). Esto parece indicar que la calidad y la legitimidad de la participación pública pueden tener una mayor influencia en la aceptación pública del resultado, lo que confiere credibilidad al organismo que interviene.

Al brindar oportunidades para la participación pública en la toma de decisiones, los gobiernos pueden demostrarle a la población que tienen en cuenta sus opiniones y toman decisiones en forma transparente. Esto puede desarrollar la confianza pública en el gobierno y favorecer la legitimidad de decisiones particulares. Dada la importancia de la confianza y la legitimidad en una democracia eficaz, el aumento de la legitimidad de los resultados de las decisiones puede ser uno de los beneficios de la participación (Putnam, 1993). Las comunidades con más experiencia en la toma de decisiones colectivas y en el enfoque de proyectos en común desarrollan un mayor sentido de confianza (White y Runge, 1995; Molinas, 1998). La confianza reduce los costos y riesgos de la negociación en el trabajo diario del gobierno, lo que en última instancia conduce a una ejecución más eficaz de sus tareas (Levi, 1998).

El fortalecimiento de las capacidades de las partes involucradas

La participación pública en una decisión puede generar mucho más que la decisión misma. Por ejemplo, un proceso de toma de decisiones participativo puede generar conciencia pública sobre una cuestión en

CUADRO 2.3 UGANDA: CONSERVACIÓN DE LOS MEDIOS DE VIDA TRADICIONALES EN LA RESERVA NATURAL PIAN UPE

Los karamojong que habitan la Reserva Natural Pian Upe obtienen su sustento a través de la crianza de ganado vacuno, cabras, ovejas y burros. Ellos y sus animales tienen acceso a la reserva y dependen de ella, especialmente para la provisión de pasturas y agua durante la estación seca. También recolectan madera, leña, frutas, miel y plantas medicinales de la región y la utilizan como lugar de reunión y como sede para ciertos rituales. La Autoridad de Vida Silvestre de Uganda (UWA) estima que más de 200.000 animales y 500.000 lugareños utilizan la reserva.

Ubicada en el extremo sudoeste del distrito de Nakapiripit, en la región de Karamoja, Pian Upe es la mayor reserva natural de Uganda y su segunda región protegida más grande (UWA, 2002). Abarca un área total de 2,043 km² y alberga los únicos pantanos permanentes de la región semiárida. La reserva constituye una ruta importante para las aves migratorias y proporciona el sustento a una amplia variedad de especies vegetales y animales, especialmente durante la estación seca, época en la que las regiones aledañas se tornan inhabitables.

El uso de terrenos protegidos para el desarrollo económico

En 2002, el gobierno de Uganda propuso eliminar la protección legal de la mayor parte de la Reserva Natural Pian Upe a fin de utilizar el terreno para el desarrollo. La Autoridad de Vida Silvestre de Uganda transferiría el terreno a la Autoridad de Inversiones de Uganda para arrendarlo a una empresa libanesa, que proponía llevar a cabo un proyecto agroindustrial de \$77 millones. El proyecto incluiría una pista de aterrizaje, asentamientos y una planta procesadora de carne vacuna, y se estimaba que crearía más de 5,000 puestos de trabajo para los karamojong, quienes criarían ganado para venderlo a la planta (EMA Consult, 2004). También se esperaba que el desarrollo de infraestructura aumentara el ingreso de los karamojong al mejorar las vías de comunicación entre sus comunidades y el resto del país.

Algunas organizaciones de la sociedad civil (OSC) nacionales, como la Advocates Coalition for Development and Environment (ACODE) y la Uganda Wildlife Society (UWS), se enteraron de la propuesta a través de la difusión del proyecto en los medios, procedimiento obligatorio conforme a las leyes de Uganda como parte de las evaluaciones de impacto ambiental (EIA). Obtuvieron más información sobre el proyecto por medio de contactos con el gobierno y se alarmaron con lo que descubrieron. Las OSC consideraban que, al eliminar la protección legal de la reserva, los lugareños se verían desprovistos de los recursos de los que dependían y que la decisión se había tomado sin considerar adecuadamente los derechos de los ciudadanos.

Con fondos de CARE Internacional, la ACODE y la UWS organizaron una reunión para el diálogo sobre políticas a la que asistieron funcionarios del gobierno, miembros del Parlamento y otras OSC. El propósito del diálogo era crear conciencia sobre el problema de Pian Upe y otras áreas protegidas, y generar una oportunidad para presionar al gobierno. La reunión dio lugar a una asociación duradera entre la ACODE, la UWS y un grupo local, el Fideicomiso Cultural Karamoja. La coalición se convirtió en un importante vehículo para



informar y movilizar a las comunidades locales y para presionar al gobierno sobre la propuesta de Pian Upe.

¿Quién toma las decisiones sobre recursos en fideicomiso público?

Uno de los argumentos clave de la coalición civil era que la transferencia de Pian Upe de la Autoridad de Vida Silvestre a la Autoridad de Inversiones violaba la doctrina de la confianza pública consagrada por la Constitución de Uganda de 1995. De acuerdo con la Constitución y la Ley de Tierras de 1998, los ciudadanos de Uganda son los propietarios de las áreas protegidas y el gobierno actúa como garante de los intereses de la población. Las OSC argumentaban que, para garantizar la protección de los intereses públicos, toda decisión sobre la eliminación de la protección legal de los terrenos públicos debía ser tomada por consejos de tierras instituidos a nivel del distrito (Tumushabe y Bainomugisha, 2004).

La EIA realizada en el marco de los preparativos para eliminar la protección legal de la reserva resultó ser otra fuente de preocupaciones. Los resultados de la evaluación indicaban que el proyecto propuesto comprometería la integridad ecológica de la región y su valor económico como posible destino turístico. Entre los impactos ambientales negativos del proyecto se contaban la desertización de los pantanos, la contaminación de los recursos hídricos y el empobrecimiento de la biodiversidad. La EIA también concluyó que el diseño de proyecto propuesto reduciría el acceso ganadero a la reserva a una franja de terreno demasiado acotada para el desplazamiento del ganado, y que el acceso restringido al agua y a las pasturas podría empeorar los conflictos en la región. En consecuencia, la National Environmental Management Authority (NEMA) sugirió que se eliminara la protección legal de tan sólo 442 kilómetros cuadrados de la reserva, en lugar de hacerlo sobre los 1,903 km² solicitados por la entidad urbanizadora (EMA Consult, 2004).

CUADRO 2.3 *continuación*

Sin embargo, la NEMA no logró divulgar los resultados de la EIA ni responsabilizar a la UWA de ellos en su decisión sobre Pian Upe. Los miembros de las comunidades conocían poco sobre el proyecto planificado o sus impactos y se sintieron excluidos del proceso de decisión. Un anciano karamojong dijo:

“Nos preocupa que en Kampala se tomen decisiones sin consultar a la comunidad. Este lugar se utiliza como refugio para nuestros animales. Los habitantes de Pian pueden salir perdiendo si no se toma la decisión correcta” (EMA Consult 2004).

Difusión por todas las OSC, las élites locales y los medios de comunicación

La coalición de OSC utilizó los resultados de la EIA en sus campañas de extensión para las comunidades aledañas a Pian Upe. A medida que los resultados de la EIA se hacían conocidos en forma más generalizada, aumentaba la oposición al proyecto. Además, quedó en claro que el diseño del proyecto no especificaba de qué manera se compensaría a las comunidades por la pérdida del acceso a los recursos de la reserva; el acuerdo con el inversor sólo contemplaba compensación para la UWA. Esto hizo que el público se opusiera aún más al proyecto.

Los políticos locales y otras élites karamojong se convirtieron en actores clave en el debate sobre el futuro de Pian Upe. Algunos habían sido consultados anteriormente sobre la decisión y habían accedido a la eliminación de la protección legal sobre la reserva; sin embargo, al aparecer más información, comenzaron a oponerse al plan. Estos líderes eran inicialmente los objetivos de difusión de las OSC y luego se convirtieron en los principales vehículos de información de las OSC y los medios de comunicación hacia sus comunidades. También reemplazaron a las OSC como principales partidarios del gobierno nacional.

La atención de los medios de comunicación sobre la eliminación de la protección legal sobre Pian Upe también aumentó con el tiempo y desempeñó un papel importante para que la opinión pública se tornara en contra del plan de desarrollo. Los periódicos locales y nacionales y los programas de radio le dieron amplia cobertura a los informes y demás actividades de las OSC, lo que fortaleció la postura de los opositores a la eliminación de la protección legal.

Las riendas están en manos locales, pero el inversor se retira

En última instancia, las presiones de los líderes locales, las OSC nacionales y la prensa se combinaron y forzaron al gobierno nacional a delegarles a los consejos de los distritos la autoridad sobre la eliminación de la protección legal. El gobierno también emitió una directiva a favor de eliminar la protección legal sobre un territorio más reducido de acuerdo con los resultados de la EIA. Los consejos de los distritos decidieron entonces mantener Pian Upe en fideicomiso público y adoptaron la responsabilidad de negociar con el inversor en nombre de la comunidad. A esta altura, el inversor abandonó el proyecto. Los motivos que planteó fueron la reducción del tamaño del territorio sobre el que se eliminaría la protección legal y los resultados de la EIA que indicaban que la región era demasiado seca para llevar a cabo las actividades deseadas.

La victoria definitiva fue, de alguna manera, agridulce para los karamojong. Por un lado, conservaron sus derechos tradicionales de acceso a Pian Upe y sus recursos y forzaron al gobierno a cumplir con el debido proceso para la eliminación de la protección legal de conformidad con la ley. Además, la reafirmación del derecho a la participación pública en la toma de decisiones en este caso evitó daños a los recursos de la reserva que brindan sustento a la comunidad. Pero justo en el momento en el que la población obtuvo la autoridad para decidir sobre el futuro de la reserva, desapareció la oportunidad que requería una decisión. Y los karamojong siguen siendo pobres. Aunque ganar es preferible a perder, las ONG involucradas de alguna forma lamentaron que en este caso el acceso no haya llevado a una victoria para todos: fue imposible negociar un proyecto de desarrollo para la región más modesto y menos perjudicial.

Lecciones de Pian Upe

Uno de los desafíos de observar los impactos concretos de la implementación del Principio 10 es que en todos los casos pueden existir múltiples problemas que necesitan solución. En el caso de Pian Upe, el impacto principal del éxito del “acceso” de los ciudadanos fue la conservación del statu quo. La reserva conservó su tamaño original y supuestamente proporciona los mismos beneficios ecológicos y económicos que antes. Las comunidades karamojong aledañas a la reserva siguen teniendo acceso a sus recursos tradicionales; sin embargo, aún son bastante pobres. ¿Existe alguna manera con la que los karamojong pudieran haber conseguido una “victoria para todos”? ¿Qué hubieran necesitado los líderes locales para negociar un proyecto de desarrollo más modesto que creara puestos de trabajo pero no excluyera a los ciudadanos de los recursos de la reserva?



Aldea de Karamoja, Uganda.

Este caso ha sido redactado por Sophie Kutegeka y Godber Tumushabe (ACODE- Uganda).



La participación puede ayudar a fortalecer la capacidad de autogobierno. En esta reunión de la aldea en Maharashtra, India, los hombres debaten sobre la planificación de un sistema de tuberías para el suministro de agua potable.

particular, y cada participante puede adquirir nuevos conocimientos y competencias de gran valor. La participación también puede desempeñar el papel de constructora de la comunidad, ya que los interesados que de otra manera no hubieran interactuado entre sí pueden forjar nuevas relaciones al intervenir en el proceso. La confianza y el capital social que se generan pueden considerarse beneficios en todo su derecho y posiblemente tengan efectos indirectos en otras áreas de la práctica democrática (Putnam, 1993). Además, pueden ayudar a relacionar a los participantes con servicios gubernamentales, oportunidades de negocios, oportunidades de aprendizaje adicional y otros recursos. Andersson (2005) también menciona beneficios menos tangibles que los individuos pueden obtener por medio de la participación, entre ellos están la seguridad, el estatus social, la autonomía y la satisfacción de colaborar con la toma de decisiones.

Los empleados del gobierno se cuentan entre las partes involucradas que desarrollan sus capacidades a través de la toma de decisiones participativa. El intercambio con diferentes partes involucradas puede proporcionarles nuevos conocimientos sobre su campo de acción o concientizarlos acerca del amplio contexto en el que se desempeñan. Andersson (2005) incluso cita ejemplos en los que mejoró la moral del personal a causa de los enfoques participativos de su trabajo.

Desde luego, no todos los procesos participativos cumplen las mismas funciones de fortalecimiento de capacidades. Las formas de participación más activas y cooperativas enumeradas en el Cuadro 2.2 posiblemente generen transformaciones más profundas en los participantes, mientras que el uso compartido de la información y la consulta principalmente concientizan y generan conocimientos. Lustig y Weiland (1998) brindan un ejemplo en el que la planificación urbana integrada produjo el desarrollo a largo plazo de las redes de ciudadanos locales. Asimismo, las circunstancias específicas de cada proceso de decisiones y sus participantes tienen una influencia significativa sobre el tipo de capacidades que se pueden desarrollar por medio de la participación. La facilitación efectiva, las oportunidades de participación equitativas, el tiempo suficiente y el compromiso de buena fe por parte de todos los participantes ayudan a desarrollar competencias o relaciones duraderas. Un proceso no equitativo o una combinación no adecuada de participantes puede generar información deficiente para las partes involucradas, desalentar la confianza al socavar las expectativas de los participantes o incluso aumentar los conflictos.

Los beneficios de la participación como agente de fortalecimiento de capacidades también pueden extenderse a las áreas en las que se necesita la acción de las partes involucradas para una implementación eficaz.

Las competencias, los conocimientos y las relaciones desarrolladas a través del proceso de toma de decisiones pueden ayudar a los participantes a trabajar con más eficiencia, por ejemplo, como asistentes administrativos, supervisores o asesores. En algunos casos, la principal capacidad desarrollada a través del proceso es simplemente la familiaridad con la decisión en sí misma.

Promoción de una mejor implementación

Como se mencionó anteriormente, el fomento de la legitimidad y las capacidades son beneficios de la participación que pueden mejorar la implementación de una decisión. La implementación de un proyecto o una política puede desglosarse, a grandes rasgos, en cuatro aspectos: eficiencia, efectividad, equidad y sostenibilidad. Se tratará cada uno por separado.

Eficiencia: La eficiencia significa que los aportes hechos para lograr que un proyecto sea participativo resultan compensados con creces por la cantidad de mejoras del proyecto.

Una de las formas en que la participación puede aumentar la eficiencia es a través de la coparticipación en los costos. A menudo, las comunidades que intervienen brindan mano de obra, suministros, salarios o evitan acciones que puedan comprometer al proyecto. Un estudio realizado por Katz y Sara (1997) sugiere que las comunidades invierten más recursos cuando tienen un mayor control sobre cómo se utilizarán los fondos.

Las evidencias de que la participación reduce los costos de personal no son concluyentes. En base a un estudio estadístico de resultados de 42 proyectos participativos del Banco Mundial y un grupo de control de proyectos no participativos, Reitbergen-McCracken (1996) concluyó que la participación reduce los costos de personal. Estas conclusiones también están respaldadas por un análisis de 64 proyectos impulsados por la comunidad (Carroll et al., 1996). Sin embargo, Aycrigg (1998) señala que otros estudios llevados a cabo por el Banco Mundial no han corroborado estas conclusiones. Lustig y Weiland (1998) argumentan que el proceso participativo incrementa las dificultades administrativas. Hentschel (1994) ha estimado que los costos de preparación y supervisión en los proyectos participativos aumentaron entre un 10% y un 15%, pero destaca que estos costos se vieron compensados por la superioridad en la calidad de la decisión. No obstante, la preparación y la implementación de las estrategias participativas pueden exigir más tiempo para el personal. Esto debe compararse con los demás costos y beneficios.

Efectividad. La "efectividad" hace referencia a si un proyecto o una política alcanzó sus objetivos o no. Fritsch y Newig (2006) evaluaron la efectividad del resultado de la participación en un análisis de 15 casos que estaban relacionados con evaluaciones de impacto ambiental. El público tiende a aceptar las decisiones tomadas por medio

de procesos participativos. Los autores concluyeron que esto mejora la implementación. Incluso si falta calidad técnica en los resultados de las decisiones, el éxito del proyecto es mayor. Esta conclusión está respaldada por otros trabajos (Lemos, 1998; Hofman, 1998). Coenen (1998) agrega que contar con la participación pública permitió que los grupos objetivo y los gobiernos locales coordinaran sus acciones más fácilmente.

Sostenibilidad del proyecto: Un estudio del Banco Mundial (1994) de la participación en 21 proyectos de desarrollo concluyó que la participación redujo los costos de personal durante la implementación, mejoró la efectividad y el mantenimiento del proyecto y fue en general el factor más importante en la determinación de la calidad de la implementación de los proyectos. Un análisis extenso de la bibliografía sobre proyectos comunitarios de gestión de los recursos naturales realizado por Mansuri y Rao (2003) demostró que la participación incrementó la sostenibilidad de los proyectos en los casos donde había un sólido respaldo institucional, además de disponibilidad de fondos y personal. Otro estudio (Sohn, 2007) destaca el papel crucial que puede cumplir la aplicación del "consentimiento previo, libre e informado" en la reducción de riesgos para las inversiones a gran escala en extracción de recursos naturales, construcción y manufactura. Esto acentúa la necesidad de las capacidades del personal y del público, así como la



Audiencia pública sobre conflictos relacionados con la seguridad de los alimentos en la aldea de Kelwara, India, 2004.

CUADRO 2.4 EXPECTATIVAS REALISTAS PARA LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

La participación pública aumenta la circulación de información entre el público y el gobierno así como la variedad de posibles políticas para seleccionar. Sin embargo, es importante asumir que la participación tiene límites.

La participación pública no es un sustituto del voto individual. Los procesos participativos no pueden gloriarse de representar en forma universal y equitativa a todos los ciudadanos. Esto se opone al sufragio universal de los adultos, que utiliza la votación secreta para las elecciones, en las que cada individuo posee los mismos derechos al voto. En los procesos de toma de decisiones que requieren representación equitativa, la participación puede ser útil para esclarecer las elecciones que se harán, pero no puede garantizar la equidad y, por lo tanto, no es un sustituto de la votación.

La voz más fuerte de la sala puede dominar el proceso de deliberación. A menudo, las personas que no tienen autoridad y los pobres no adoptan un papel activo en las audiencias públicas. Esto quizás se debe a la falta de tiempo o recursos para participar. También puede deberse al miedo a represalias, a la falta de seguridad al hablar o a la falta de capacidad de análisis. Este problema no se limita sólo a la participación; también los sistemas representativos suelen estar dominados por los ricos y poderosos. Sin embargo, la diferencia entre ambos es que las elecciones regulares, libres y justas les permiten participar en las decisiones públicas a los que quizás normalmente no participarían. Por ende, la participación pública funciona mejor cuando (1) los funcionarios electos o designados logran manejar las situaciones y solicitar diversos aportes para las políticas o los proyectos y, (2) dichos funcionarios se hacen responsables de la calidad de los procesos de toma de decisiones y de la calidad de los resultados de las mismas.

La participación pública puede hacer que los funcionarios den cuenta en parte, pero no puede generar la rendición de cuentas por sí misma. En la medida en que la participación pública aumenta el traspaso de información al público acerca de las políticas, los planes y las actividades de los funcionarios, ayuda a garantizar la rendición de cuentas. Sin embargo, sin la amenaza de la destitución pacífica

del cargo u otras formas de censura, un público en desacuerdo o disconforme de cualquier otra forma a menudo recurrirá a “las armas de los débiles”: revueltas, hurto, tortuismo y destrucción activa de los proyectos en curso (Scott, 1985).

La dependencia excesiva de la participación pública puede socavar el papel de los organismos legislativos. Una crítica de la participación pública que surge de la experiencia de las estrategias de reducción de la pobreza puede generalizarse para los escenarios de otras políticas. Sirviéndose de casos de Bolivia, Honduras y Nicaragua, Dijkstra (2005) sugiere que una “decisión consciente” de las instituciones financieras internacionales de recurrir a consultas a nivel nacional en lugar de a las asambleas legislativas debilitó lo que podrían haber sido procesos más representativos, capaces de rendir cuentas y quizás más orientados hacia las reformas. En este sentido, es posible que las consultas públicas a gran escala hayan privado a la asamblea legislativa de emplear sus poderes, fortalecer sus capacidades y ejercer su autoridad para supervisar al poder ejecutivo. Si se realizan reiteradamente, estos tipos de consultas pueden sugerirle al público que los órganos representativos son cada vez menos importantes.

No se puede medir la escala de la democracia directa. No todas las partes involucradas o afectadas pueden participar en todos los procesos de deliberación todo el tiempo. Incluso con gobiernos locales sólidos y un público con conciencia cívica, la mayor parte del trabajo de toma de decisiones y planificación de proyectos debe realizarse por medio de una combinación de funcionarios electos y designados. Por lo tanto, los promotores del acceso quizás considerarán dónde y cuándo la participación tiene más posibilidades de tener un impacto sobre las decisiones.

En sentido general, estas limitaciones traen a colación el punto de vista expresado al principio de *Voz y opción*. La participación pública funciona mejor cuando se combina con sistemas electorales sólidos y ambos elementos pueden utilizarse para fortalecerse entre sí. Es por medio de esta combinación que podemos luchar por la democracia ambiental en su conjunto.

continuidad del financiamiento para garantizar que las decisiones se mantengan.

Equidad: Si la participación pública aumenta o no la calidad de los resultados de las decisiones para los pobres u otras partes involucradas excluidas depende mucho del contexto. En los casos donde hay diferentes grupos que no pueden tomar decisiones colectivas, los foros de participación pública pueden ser útiles para reducir las paralizaciones del proceso y fomentar el compromiso (Balducci y Fareri, 1998). En este sentido, la participación puede atraer a más grupos a la mesa de negociaciones. En determinados casos, especialmente cuando el público en general se opone a grupos de interés particulares, los foros de participación pueden equilibrar el campo de juego (Lemos, 1998).

Mejora en la calidad de la decisión

Las evidencias de que la participación pública mejora la calidad sustancial de los resultados de las decisiones son diversas y dependen en gran medida de cómo se evalúe la “calidad”. Algunos autores han sugerido que una mayor circulación de información entre las partes involucradas mejora la planificación y la supervisión de los programas y proyectos (Chambers, 1995; Uphoff, 1986; Narayan, 1998). Otros estudios parecen indicar que, gracias a esta información, el aumento de la participación pública posibilita resultados más sostenibles y favorables para la salud humana (Pretty, 1998; Chowdhury y Amin., 2006). Beierle y Cayford (2002) evaluaron las contribuciones de los participantes en una serie de decisiones participativas. Concluyeron que los participantes realmente aportan nueva información e ideas a los procesos de decisión y

también pueden mejorar las decisiones reformulando los conflictos. Citan ejemplos en los que esto ha generado soluciones más integrales, en lugar de enfoques acotados, como cuando una decisión sobre la construcción de una presa deviene en un enfoque más amplio sobre el control de inundaciones y la planificación de la explotación de la tierra.

Fritsch y Newig (2006), por otro lado, evalúan la “efectividad ambiental” de las decisiones de acuerdo con el objetivo ambiental esperado. Sus 15 estudios de caso indicaron que las decisiones a las que se llegó por medio de procesos participativos, a menudo generaron menos normas ambientales. Por otro lado, como se mencionó anteriormente, detectaron un mayor cumplimiento de las normas a las que se llegaron por medio de la participación, lo que llevó a mejores resultados generales que si no hubiera habido dicha participación.

Considerar sólo los elementos ambientales de los resultados de una decisión es juzgar la decisión de un modo inadecuadamente limitado. Desde la perspectiva del desarrollo sostenible, casi todos los procesos participativos exigen el cumplimiento de objetivos múltiples (y a veces opuestos). Esto significa que se debe juzgar la calidad de las decisiones desde una perspectiva más amplia. En su análisis de 69 estudios de caso de silvicultura comunitaria, Padgee et al. (2006) señalan que muy pocos investigadores evalúan la toma de decisiones desde la perspectiva de más de un resultado esperado. Esta tendencia no capta de modo alguno el sentido de la gestión forestal comunitaria, que aspira a resultados tanto ambientales como socioeconómicos.

Toma de decisiones que reflejen los valores e intereses de las partes involucradas

El argumento de que la participación ayuda a que las decisiones reflejen mejor los valores e intereses de las partes involucradas no es tan obvio como los demás. Del modo en que se practica actualmente, la participación a menudo no logra representar la complejidad y la diversidad de los valores e intereses de las partes involucradas (aunque puede decirse que lo hace mejor que la ausencia total de participación). Los resultados sugieren que la participación pública puede ser una elección de los grupos de interés. Una de las principales áreas para el crecimiento en el arte de la administración de la participación pública será garantizar que la participación, cuando la haya, sea ampliamente inclusiva y representativa; la participación puesta en práctica deficientemente no reemplaza la deliberación llanamente representativa.

En un análisis de 239 casos de participación pública en la toma de decisiones relacionada con el ambiente en Estados Unidos, Beierle y Cayford (2002) concluyeron que los participantes influenciaron considerablemente

los resultados de la decisión en la mayoría de los procesos participativos. La participación sí generó decisiones que reflejaban los valores de las partes que intervinieron. Sin embargo, aún queda la duda: ¿qué tan representativos son estos valores? En el trabajo de Beierle y Cayford, el trasfondo socioeconómico de los participantes no representaba al público general en la mayoría de los casos para los que se dispuso de datos. En sólo el 39% de los casos los participantes consultaron al público general.

Otra investigación sugiere que los valores incorporados a la toma de decisiones por medio de la participación pueden no siempre ser ampliamente adoptados por la comunidad. Algunos autores han notado que los actores que obtienen beneficios directos de un proceso de decisión son los más propensos a intervenir en él (Fritsch y Newig, 2006; Rydén y Pennington, 2000). Del mismo modo, los actores poderosos con mayores posibilidades de invertir recursos en la participación tienen más tendencia a participar que aquellos que disponen de menos tiempo, energía e ingresos (Turner y Wieninger, 2005). Estas formas de autoselección suponen que la participación no necesariamente aporta un nivel elevado de representatividad a los procesos de decisión. El Cuadro 2.4 describe las expectativas realistas para la participación con la esperanza de que los diseñadores de políticas y los partidarios busquen complementar la participación pública con otras prácticas que también fomenten la representatividad y la rendición de cuentas.

En su análisis de 15 estudios de caso de Europa y América, Fritsch y Newig (2006) señalan que el grado de conciencia ambiental de los participantes cumple un papel importante en la determinación de los impactos ambientales de la decisión tomada. Al igual que Padgee et al. (2006), señalan que el ambiente raras veces es el único valor que está en juego en los procesos de decisión participativos y rechazan las opiniones rotundas de que la participación forzosamente lleva a mejores resultados ambientales. Como se mencionó anteriormente, la participación (y el acceso en un sentido más amplio) permite poner en discusión los valores ambientales de manera más fácil. Las variadas opciones, sin embargo, no garantizan que esos valores siempre se impongan sobre los demás.

BENEFICIOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Las primeras legislaciones y movimientos activistas proponían obtener acceso a la información ambiental y empleaban un argumento normativo: los ciudadanos tienen derecho a saber qué sucede en su ambiente (Hadden, 1989). Sin embargo, además de este, hay argumentos sólidos de que el aumento del acceso a la información también cumple una función sumamente práctica en la protección de los recursos naturales.

Aumento de la rendición de cuentas para los funcionarios públicos y los procesos de gobierno

El hecho de facilitar el acceso a la información sobre las decisiones públicas debe obligar a los funcionarios públicos a dar cuenta de sus actos en mayor medida. La transparencia somete a dichos funcionarios a un mayor escrutinio por parte de sus electores y por lo tanto los expone a una mayor posibilidad de ser censurados desde las urnas. La transparencia también reduce las oportunidades de corrupción en el aparato no electo del estado mucho más amplio, la burocracia, y crea las condiciones necesarias para una mejor toma de decisiones y un mejor control. Cada vez hay más trabajos que sustentan esta afirmación (Islam, 2003; Stiglitz, 1999; Pope, 2003).

Reducción de los costos de supervisión ambiental

En la mayoría de los países, la incapacidad (o falta de voluntad) del gobierno para supervisar y regular las instalaciones industriales que contaminan dificulta la protección del ambiente. El acceso público a la información puede ayudar a superar esta deficiencia, ya que posibilita lo que McCubbins y Schwartz (1984) llaman supervisión "de alerta" en lugar de la supervisión "policial". La supervisión policial tiene que ver con la búsqueda activa de infracciones y con la sanción de los infractores por parte de las entidades públicas. Aunque este sea un método efectivo para proteger el ambiente,

es imposible sostener ciertas exigencias de costos, tecnología y recursos humanos, especialmente en los países en vías de desarrollo. La supervisión de alerta, por el contrario, permite que la población, los medios de comunicación o cualquier cantidad de organismos se dediquen a estudiar la información ambiental y den la alarma cuando se produzcan infracciones graves contra las leyes o normas. En este sentido, los gobiernos pueden elevar la calidad de la protección del ambiente y a la vez reducir sus costos directos.

Facilitación de medios de regulación no gubernamentales

Cuando un gobierno proporciona información pública en forma oportuna, a la vez da lugar a otras formas de aplicación de las normas y leyes. En lugar de regular directamente una industria o actividad perjudicial para el ambiente, el gobierno cumple la función de informar al público. Una vez informadas, las partes involucradas pueden optar por actuar por medio de otras entidades públicas (tribunales o reformas legislativas), el mercado (reacciones de los accionistas, boicots por parte de los consumidores, cambio en los hábitos de consumo) o por medio de la sociedad civil (a menudo estimulada por una cobertura de prensa negativa) para garantizar la calidad ambiental, incluso cuando puede no existir legislación al respecto. De esta forma, la entidad informante da lugar a medios alternativos para hacer cumplir las normas y leyes (Stephan, 2002).



El Tribunal Ambulante del Estado de Lagos, Nigeria.



Un manifestante lee un periódico matutino en la "ciudad de tiendas de campaña" de Kiev. El pueblo ucraniano hizo un llamado a una protesta masiva tras acusaciones al candidato presidencial Viktor Yanukovich de haber ganado las elecciones por medios fraudulentos. La pacífica "revolución naranja" llevó los resultados al veto.

Igualdad en el poder relativo de los grupos políticos

Al supervisar, subvencionar y difundir información, las entidades públicas reducen la desigualdad de información entre los actores políticos poderosos y unificados (industrias, grupos de presión), y los grupos dispersos políticamente o relativamente pobres. Al proporcionar información ambiental a estos últimos, los gobiernos pueden ayudar a estos actores a superar las diferencias de poder político y las dificultades para la organización de individuos dispersos con un interés en común (Grant, 1997).

Cambio en las expectativas públicas para alentar la participación

Al proporcionar información al público, los gobiernos señalan qué problemas ambientales son importantes o urgentes y alientan la reacción de la población. Por ejemplo, organizar audiencias públicas sobre la propuesta de una presa hidroeléctrica fomenta el debate público a través de la cobertura de los medios o los sitios web oficiales y pone de relieve a los grupos de interés público y las industrias pertinentes. De un modo diferente, los gobiernos también pueden incentivar la reacción de la población y las acciones colectivas cuando proporcionan información que contradice las expectativas previas de la población acerca de los niveles "aceptables" de contaminación. En este sentido, el gobierno puede hacer

mucho más que simplemente facilitar el acceso a la información: puede fomentar un carácter de urgencia y una actitud de sorpresa y de esta forma impulsar la acción de la sociedad civil, otros organismos y el sector privado (Stephan, 2002). Es decir, la información pública puede funcionar como catalizador de la participación pública.

El acceso a la información proporciona todo un conjunto de beneficios al público, a los gobiernos y a la industria privada. Sin embargo, como evidencian este y otros informes, resulta más efectivo cuando se combina con los demás derechos de acceso (a la participación pública y a la justicia), un poder judicial independiente, los sistemas de comunicación masiva, la libertad de prensa y la ausencia de violencia (Martin y Feldman, 1998; Goldberg, 2002).

BENEFICIOS DEL ACCESO A LA JUSTICIA

El acceso a la justicia es el derecho a la reparación y al resarcimiento. Varias instituciones diferentes pueden proporcionar reparación y resarcimiento, así como la rama judicial del gobierno, los foros administrativos especiales de las ramas ejecutivas del gobierno, los mecanismos de resolución de conflictos extragubernamentales e incluso las formas tradicionales de mediación. En líneas generales, el acceso a la justicia cumple cuatro funciones principales

en el contexto de la toma de decisiones ambientales. En primer lugar, fortalece el acceso a la información, permitiéndole a la sociedad civil presionar a los gobiernos para obtener información a la que no han podido obtener acceso de otro modo. En segundo lugar, el acceso a la justicia les proporciona a los ciudadanos los medios para garantizar que participen en forma significativa y sean incluidos adecuadamente en la toma de decisiones sobre cuestiones ambientales. El acceso a la justicia también equilibra el campo de juego, ya que otorga poder a grupos que pueden no tener influencia en los procesos legislativos o pueden no ser escuchados por los ministerios del gobierno, para que exijan reparación en los tribunales u otros foros. Por último, el acceso a la justicia aumenta la capacidad de la población para exigir reparación y resarcimiento por daños ambientales (Stec, 2000).

Respaldo del acceso a la información y el derecho a la participación

En el contexto de este informe, el principal objetivo del acceso a la justicia es garantizar que el público pueda hacer responsables a los funcionarios de las fallas procedimentales y sustanciales del suministro de información y de las oportunidades de participación en la toma de decisiones ambientales.

Aumento de la rendición de cuentas y la respuesta de los funcionarios públicos en el cumplimiento de las normas y leyes ambientales

El acceso a la justicia permite que el público haga responsables a los funcionarios de llevar a cabo procedimientos apropiados para la toma de decisiones

ambientales y la aplicación de las normas y leyes ambientales. Gracias al incremento del acceso público a la reparación y al resarcimiento, la población puede contar con una mayor rendición de cuentas por parte de los funcionarios electos y no electos incluso después de los años de elecciones. El acceso a la justicia también sienta precedentes, lo que guía a los funcionarios públicos en el transcurso de la toma de decisiones ambientales procedimentales y sustanciales, reduce la toma de decisiones arbitraria, aumenta la coherencia y la previsibilidad de los resultados de las decisiones y garantiza que los funcionarios sean adecuadamente receptivos ante los intereses y aportes de las partes involucradas.

Distribución de los costos del cumplimiento de la ley al alentar la aplicación del derecho ambiental por parte del público

El acceso a la justicia brinda una oportunidad para que el público responsabilice a las corporaciones y a los individuos de los daños ambientales. Esto implica que los organismos de protección ambiental no se verían obligados a sustentar todos los costos de la aplicación de las leyes ya que algunos serían cubiertos por ciudadanos y grupos de interés ciudadanos. Además, a diferencia del control constante, un caso judicial podría generar un efecto de alerta, lo que presionaría a las industrias que contaminan para que supervisaran y restringieran sus propias actividades. Existen nuevos estudios que destacan las eficacias económicas del litigio de interés público dadas ciertas condiciones. En los países donde los litigios privados tienen costos elevados y



Abogados de Haryana, India, debaten sobre un caso mientras un tribunal provisional está en sesión en una estación de policía contigua. Justice on Wheels es un programa experimental que proporciona reparación legal a las personas privadas de algún derecho. Las zonas remotas suelen sufrir la carencia de acceso a la justicia.



La mediadora designada de Eslovenia, Zdenka Cebasek Travnik, habla con la prensa. Las posturas de los mediadores pueden desempeñar un papel esencial a la hora de garantizar que los ciudadanos tengan acceso a la información y la participación en cuestiones ambientales.

recompensas reducidas, los fracasos legislativos son recurrentes y las acciones legales de efecto colectivo están limitadas, el litigio de interés público puede ser útil para reducir considerablemente los costos del acceso a la justicia (Raja y Xavier, 2005).

Un mayor equilibrio en el campo de juego para las minorías

Los foros administrativos y judiciales proporcionan un ámbito alternativo para las minorías (en términos de población o de poder político relativo) que de otra manera pueden no ser escuchadas en los ámbitos legislativos y de participación pública. En las sociedades con derecho anglosajón, los tribunales y las formas alternativas de resolución de conflictos (mediación y arbitraje) permiten que las minorías eludan la legislación que puede no ser útil para sus intereses y busquen la protección de la ley en casos donde de otra manera sus derechos no hubieran sido protegidos. En las sociedades con sistemas inspirados en el derecho romano, los tribunales sirven como escenario para la resolución de conflictos, idealmente para darles a las minorías la oportunidad de influenciar el resultado final. Desde luego, este aspecto del acceso a la justicia sólo funciona si los propios tribunales son independientes, están lo suficientemente libres de influencia política y se los considera un medio extrajudicial más rápido y eficaz de reclamo y reparación (Santhakumar, 2003).

Superación de los problemas de la acción colectiva con la ampliación de la legitimación

Una de las principales dificultades para la protección del ambiente es que las personas más afectadas pueden ser diferentes individuos y familias que carecen de medios o información para coordinar acciones colectivas a gran escala. A menudo, las actividades que dañan el ambiente generan riqueza que se concentra en pequeños grupos de personas o en organizaciones que pueden contratar abogados con relativa facilidad. Por lo tanto, los grupos que degradan el ambiente a menudo deben invertir mucho menos tiempo y energía para defender su postura que las personas directamente perjudicadas. Al introducir la legitimación procesal amplia (véase el Cuadro 2.5), establecer mediadores del gobierno o permitir que las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de interés

CUADRO 2.5 IMPLEMENTACIÓN DE LA LEGITIMACIÓN PROCESAL AMPLIA

Uno de los problemas del acceso a la justicia en el ámbito del ambiente es la cuestión de quiénes cuentan con legitimación procesal y quiénes no. La legitimación procesal es la capacidad de una persona de demostrar suficiente interés legal sobre un tema para que se le permita entablar una demanda. Al defender los derechos individuales, como el derecho a la vida, la dignidad, la libertad, la propiedad, etc., la persona debe probar que su valor o su bien (vida, dignidad, libertad, propiedad, etc.) se ven amenazados o perjudicados. En este sentido, se considera que la persona tiene motivos justos y suficientes para defender su derecho.

La legitimación ambiental es particularmente difícil porque, aunque tengan derecho a un ambiente saludable, muchas personas no logran probar que han sufrido daños directos a causa de la degradación ambiental. Por este motivo, muchos gobiernos han legislado métodos alternativos para establecer la legitimación procesal en cuestiones ambientales.

Se han tomado tres rumbos con respecto al problema de la legitimación ambiental. El primero es el otorgamiento del *interés público* o el derecho de cualquier persona del estado a presentar una demanda por la violación de determinados derechos colectivos. El segundo es el papel de una entidad pública en particular con el deber de proteger el interés público en nombre de la población, como el Ministro de Justicia o el mediador en algunos países. Por último, algunas constituciones permiten que las OSC con propósitos ambientales representen a la población en cuestiones ambientales.

Fuente: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2007.

El Capítulo 2 en resumen

- Los argumentos a favor del acceso son variados. Los partidarios deberán decidir qué argumentos son más efectivos en los diferentes contextos políticos.
- Los derechos de acceso son derechos humanos.
- Los derechos de acceso se originan en los derechos civiles y políticos y, con el tiempo, han adquirido solidez normativa en el derecho internacional. Por lo tanto, es posible que cada vez cuenten con más respaldo por parte de los mecanismos internacionales y que sean incorporados a los sistemas jurídicos nacionales.
- Las investigaciones sobre derechos de acceso en general y a la participación pública en particular, parecen indicar que el acceso está asociado en forma positiva con la legitimidad de la toma de decisiones, las capacidades de las partes involucradas y el éxito en la implementación de decisiones ambientales. Quedan más abiertas al debate las afirmaciones de que el acceso puede mejorar la calidad ambiental o económica de las decisiones y de que, en ciertas condiciones, puede hacer que las decisiones reflejen mejor los valores e intereses de las partes involucradas.
- El aumento del acceso eleva las probabilidades de que se tengan en cuenta los valores ambientales en los procesos de toma de decisiones.

público exijan reparación y resarcimiento, los países pueden ayudar a las personas perjudicadas por los daños ambientales. La legitimación procesal amplia ayuda a superar el problema de la acción colectiva (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2001).



Obstáculos del Acceso

Incluso cuando los promotores del acceso obtengan logros, inevitablemente enfrentarán resistencia: hay quienes argumentarán que el acceso alienta la confrontación, retrasa el desarrollo, puede complicar los procesos innecesariamente y que su implementación puede ser excesivamente costosa. A fin de preparar mejor a los partidarios del acceso ante estos argumentos, este capítulo trata sobre los éxitos y los fracasos de los esfuerzos que se han hecho por mejorar el acceso y propone pautas nuevas y prometedoras.

Hemos organizado el desarrollo de estos temas en términos de “obstáculos”.

- *El manejo de los intereses creados y las políticas de acceso:* Los intereses creados pueden generar resistencia al traspaso de la información y el poder, especialmente cuando amenaza la operación habitual de los negocios. La organización de coaliciones amplias y alianzas estratégicas puede ayudar a que se imponga el interés público por sobre los que se benefician con la confidencialidad.
- *La identificación de las deficiencias en los sistemas de información.* No todos los sistemas de información ambiental sufren las mismas debilidades. El análisis riguroso puede ayudar al enfoque de la lucha en los puntos de interrupción del flujo de información.
- *La promoción de una cultura de apertura.* La toma de decisiones ambientales a menudo puede oponer

diversos valores (científicos, populares y económicos). La inversión en la concientización y el compromiso público puede ayudar a acortar distancias entre la toma de decisiones tecnocrática y la democrática.

- *La inversión en fortalecer la capacidad de acceso.* Para que el acceso sea significativo, se debe hacer una inversión considerable en fortalecer la capacidad de divulgación de los gobiernos y la capacidad de exigir acceso de la sociedad civil. Los costos para forjar esta capacidad pueden distribuirse a través de la asociación entre estos actores.

Tras tratar brevemente los avances irregulares que hubo hasta ahora en la agenda del acceso, analizaremos estos obstáculos por separado. Cada sección presenta información y análisis relevantes tomados de los resultados de las evaluaciones TAI. El texto se complementa con casos representativos. Cada sección

TABLA 3.1 ORGANIZACIÓN DEL PRESENTE CAPÍTULO

TEMA	PREGUNTA CENTRAL	EVIDENCIAS DE LAS EVALUACIONES TAI	ESTUDIOS DE CASO	LECCIONES APRENDIDAS
Políticas de transparencia				
El desarrollo de la transparencia	¿De qué manera los ciudadanos pueden comenzar a generar un movimiento a favor de la transparencia?	Acceso a la información: Información a nivel de instalaciones industriales; información sobre el cumplimiento y registros sobre emisiones y transferencia de contaminantes.	Bulgaria: Desechos militares. Red Iniciativa de Acceso (TAI): Formación de coaliciones.	Las alianzas y coaliciones pueden superar los obstáculos de la transparencia. La formación de alianzas y coaliciones depende de los incentivos.
El fomento de la acción pública	¿En qué casos el aumento de la transparencia hace que el público exija soluciones?		México: Playas más limpias.	El momento y la urgencia influyen la manera en que el público usa la información.
Evaluación de la capacidad para obtener acceso a la información				
Disponibilidad	¿Cómo se pueden mejorar los marcos legales para la transparencia a fin de aumentar la disponibilidad de información?	Acceso a la información: Información sobre emergencias ambientales.	Chile: Respuesta ante emergencias.	La aplicación de leyes más sólidas obligará a los funcionarios a generar mejor información.
Publicidad	¿En qué casos no es suficiente la disponibilidad pasiva de la información ambiental?	Acceso a la información: Información sobre el monitoreo de la calidad del aire. Acceso a la información: Monitoreo de la calidad del agua.	EE.UU.: La resolución del Misterio de la Contaminación del Agua en Washington D.C.	La divulgación de información requiere publicidad culturalmente adecuada.
Capacidad de uso	¿Se brinda información ambiental en un formato que el público pueda comprender y utilizar?	Acceso a la información: Informes del Estado del Ambiente.	Hungría: Informe del Estado del Ambiente.	Los gobiernos pueden mejorar el acceso a la información al orientarla a grupos de usuarios.
Desarticulación de la cultura del secreto				
Unificación de las perspectivas técnica y popular	¿De qué manera los gobiernos pueden equilibrar la necesidad de aportes democráticos y soluciones científicas?	Participación pública: A nivel de políticas. Participación pública: A nivel de proyectos.	Sri Lanka: El proyecto de Fomento del Transporte en el Sur.	Las mejoras de la participación pública, como las notificaciones previas, la divulgación previa de documentos públicos y el compromiso inicial, pueden mejorar la calidad del aporte público.
La creación una cultura de participación	¿Qué puede hacer el gobierno para garantizar que los ciudadanos comunes puedan hacer uso del acceso?	Fortalecimiento de capacidades: Público en general.	Sudáfrica: Un optimismo cauteloso en la Educación Ambiental.	La educación pública ambiental y cívica puede ampliarse para fortalecer la gobernabilidad ambiental.
Enfoque de las capacidades de acceso				
Fortalecimiento de las capacidades para brindar acceso	¿Qué pueden hacer los promotores del acceso para fortalecer las capacidades del gobierno?	Fortalecimiento de capacidades: Funcionarios públicos.	Indonesia: Sembrando la semilla del Acceso a la Justicia.	La sociedad civil y el gobierno pueden acelerar el proceso de fortalecimiento de capacidades por medio de alianzas.
Fortalecimiento de las capacidades para exigir acceso	¿Qué pueden hacer los gobiernos para facilitar el acceso por parte de las organizaciones de la sociedad civil?	Fortalecimiento de capacidades: Público.	Letonia: Una panorámica de un movimiento ambiental en crecimiento.	Los gobiernos pueden priorizar una serie de reformas para garantizar el aumento de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

Voz y opción: Abriendo la puerta a la democracia ambiental

termina con lecciones aprendidas de la bibliografía, la información de TAI y los estudios de caso. Se proponen objetivos para la investigación y la promoción, así como estrategias que los promotores del acceso pueden adaptar a su situación nacional. La Tabla 3.1 describe en líneas generales la estructura de este capítulo.

Progreso irregular

Las evaluaciones nacionales de TAI muestran dos tendencias principales: (1) las leyes generales de acceso a la información son más comunes que las leyes generales de participación pública o las leyes de fortalecimiento de capacidades, y (2) la práctica se ha quedado rezagada con respecto a la legislación. Estas dos observaciones generales son los puntos de partida para este análisis.

Las evaluaciones TAI demuestran que las leyes que exigen la participación pública son comunes en los países analizados, pero no tan comunes como las leyes generales de acceso a la información. La disparidad en la existencia entre leyes de información y de participación plantea la pregunta de por qué algunos países cuentan con leyes sólidas que permiten la participación pública mientras que otros tienen leyes débiles.

La Figura 3.1 muestra que, de acuerdo con las evaluaciones TAI, a las leyes marco generales sobre el acceso a la información, como lo son las leyes de acceso a la información, se les adjudica una clasificación de tipo "medio" o "fuerte" más a menudo que a las leyes marco sobre la participación pública, como, por ejemplo, las obligaciones nacionales de evaluación de impacto ambiental o las disposiciones para el debate público sobre las legislaciones pendientes.

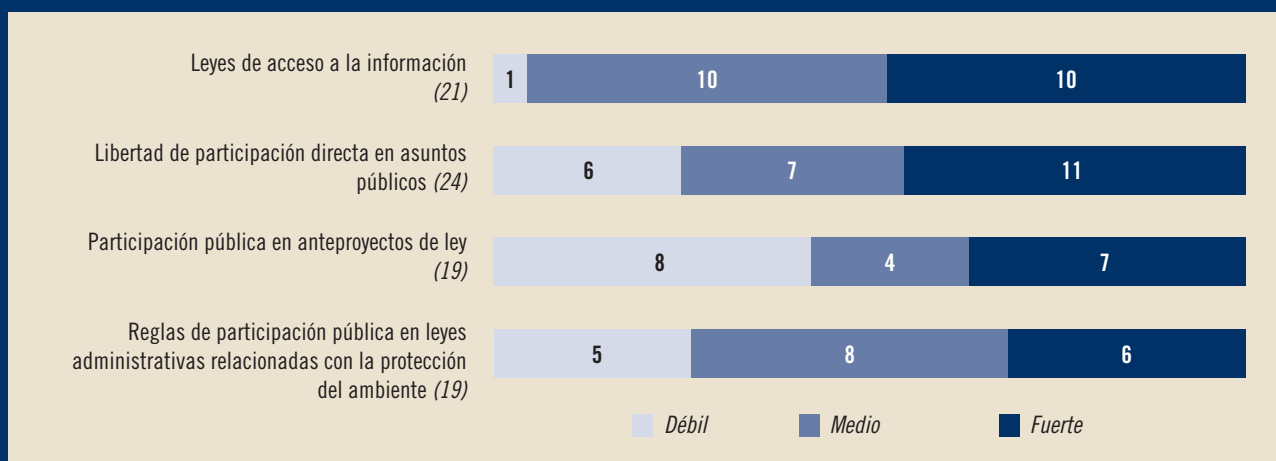
¿Qué implican los datos de los marcos de acceso a la información? Las coaliciones de TAI evaluaron las

leyes de información nacionales en base a la eficacia que cada ley brinda acceso a una amplia gama de información para cualquier individuo del público general y para las organizaciones de la sociedad civil. También consideraron la gama y los tipos de información que la ley restringe. Las clasificaciones en cuanto al acceso a la información dependieron de la eficacia con que cada ley respeta el derecho a la información en relación con los procedimientos para ejercerlo, quiénes lo poseen y cuáles son sus límites. Todos los países excepto uno cuentan con una ley nacional de acceso a la información (TAI, 2003).

Las evaluaciones de la legislación sobre participación pública realizadas por TAI obtuvieron resultados variados. Las coaliciones evaluaron hasta qué punto la Constitución, la legislación a nivel nacional, las órdenes administrativas o los casos judiciales más importantes propician la participación pública directa en asuntos públicos. Los países con clasificaciones de tipo "fuerte" cuentan con derechos de participación para el público en general o con garantías expresadas con claridad o contundencia para la participación en asuntos específicos (por ejemplo, el permiso para el emplazamiento de una industria o una instalación para desecho de residuos o la promulgación de leyes y normas). Se encuentran, entre otros, el derecho a recibir notificación, a emitir comentarios escritos u orales, a consultar con expertos y a exigir la difusión de los motivos de las decisiones (TAI, 2003).

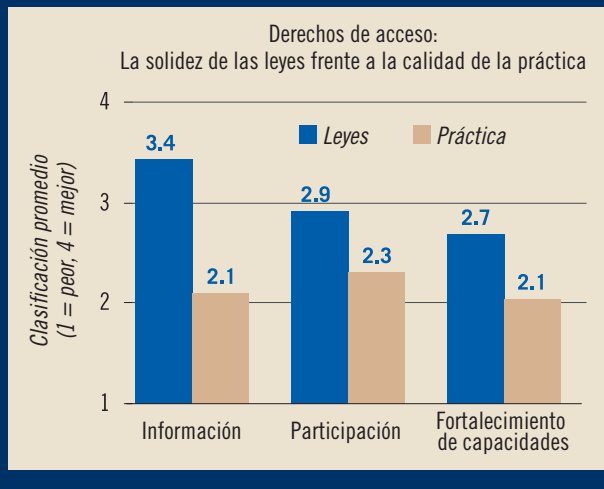
Si bien las evaluaciones TAI demostraron que las leyes marco sobre la información ambiental son generalmente sólidas, los marcos legales relacionados con la participación pública y el fortalecimiento de capacidades para las OSC, los funcionarios y el público general, tuvieron clasificaciones más bajas (consúltese la Figura 3.2). En todas las categorías, la práctica recibió clasificaciones inferiores a las del marco legal. Ese fue el caso de la información: aunque la mayoría

FIGURA 3.1 CLASIFICACIÓN DEL ACCESO A LAS LEYES MARCO DE INFORMACIÓN Y LAS LEYES MARCO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA
(n= países)



Las leyes de participación pública quedan rezagadas con respecto a las leyes de acceso a la información.

FIGURA 3.2 CLASIFICACIÓN PROMEDIO DE LOS INDICADORES DE LAS LEYES Y LA PRÁCTICA EN 26 PAÍSES ANALIZADOS (valor)



de los gobiernos cuenta con sistemas de información “reactivos” para responder a las demandas, muchos menos disponen de información ambiental útil y adecuadamente difundida en forma proactiva en los informes del estado del ambiente, los registros sobre emisiones y transferencia de contaminantes, la información sobre monitoreos regulares de la calidad del aire y del agua, y durante las emergencias ambientales.

¿Cuál es la causa de esta brecha entre la legislación y la práctica? La brecha del acceso a la información en la

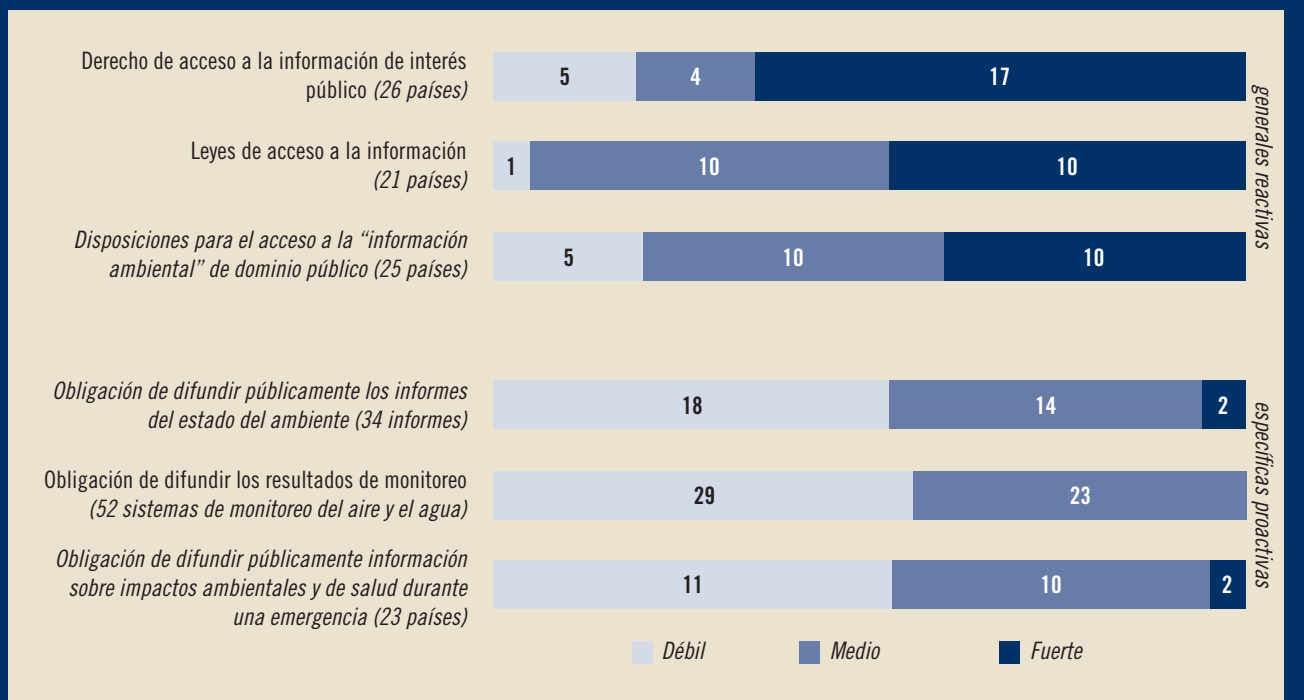
práctica es en parte el resultado de la brecha que existe entre las leyes marco de información general, que están en aumento (consúltese el Capítulo 1), y las leyes y los códigos ambientales específicos, que siguen siendo muy escasos. Las leyes marco de información general normalmente sólo contemplan la divulgación reactiva de información según la demanda. Las leyes de información ambiental más específicas exigen la producción y difusión proactiva de información ambiental. Cabe destacar que incluso las leyes más reactivas contienen disposiciones “proactivas” que describen las diferentes obligaciones que tienen los gobiernos de publicitar los procedimientos, las listas de documentos disponibles y los nombres de los funcionarios responsables de la información. Sin embargo, aunque aceptáramos una interpretación vaga de las leyes “reactivas” y “proactivas”, la Figura 3.3 aun expondría diferencias considerables entre estos dos tipos de leyes de información.

Una vez identificadas, este tipo de deficiencias pueden ser remediadas, si se pueden superar los obstáculos políticos y legales, al igual que las dificultades relacionadas con las capacidades.

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

FIGURA 3.3 ACCESO A LA INFORMACIÓN: CLASIFICACIÓN DE LAS LEYES REACTIVAS Y PROACTIVAS



rendición de cuentas por sus decisiones. Si es efectiva, la participación pública trasladará parte del control sobre las decisiones de manos de los funcionarios del gobierno a manos del público. Este cambio puede no ser bienvenido por algunos funcionarios, ya que su posición y su poder pueden depender del control exclusivo de la información y la toma de decisiones.

El acceso a la información es fundamental para fomentar el compromiso significativo del público. Sin información relevante y útil, al público, a los funcionarios y a las compañías sólo les queda conjeturar cuál es la realidad a partir de una mezcla de datos, insinuaciones y presentimientos. El incremento de la transparencia permite que aumente la información sobre la que se pueden fundamentar las decisiones y cierra las puertas a la corrupción, al abuso y al uso inapropiado del poder en las entidades públicas. Sí, es menos probable que las compañías que utilizan procesos que contaminan trasladen los costos a las comunidades locales (consúltese el Capítulo 2, "Beneficios del acceso a la información ambiental").

A pesar de estos beneficios, aparecen muchas deficiencias en la práctica de la difusión de información. Las evaluaciones TAI indican que, en algunos casos, hay más resistencia a una mayor transparencia cuando esto genera más rendición de cuentas e influencia por parte del público en general. En particular, los intereses creados (empresas y entidades públicas que sacan provecho del control de la información) intentan restringir el conocimiento de la población acerca de la información ambiental sobre la extracción de recursos naturales, la contaminación y el cumplimiento de la legislación.

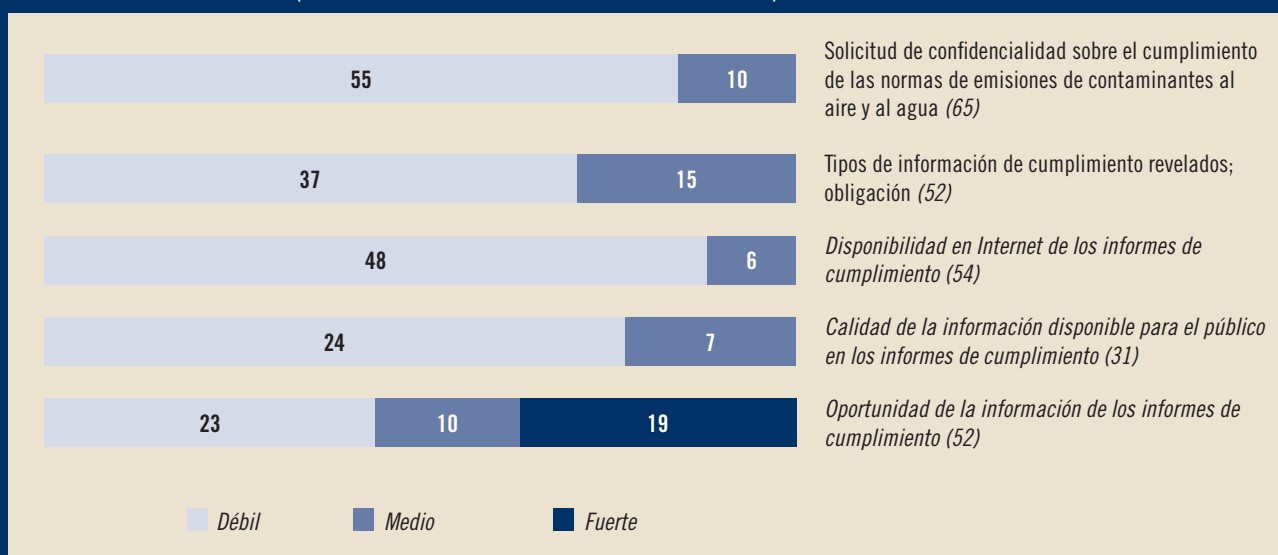
EL DESARROLLO DE LA TRANSPARENCIA

La mayor parte del tiempo, los avances en el acceso no son fruto del empeño de un individuo, sino del trabajo de un amplio conjunto de actores. Los funcionarios pioneros, los diferentes medios de comunicación, las OSC ambientales, las organizaciones comunitarias y las compañías dependen de la información sobre el ambiente y los recursos naturales. Por lo tanto, ellos constituyen algunas de las partes involucradas en la transparencia en la toma de decisiones. Definimos el término "coaliciones" como grupos de individuos y organizaciones de ideas afines que buscan cambios a largo plazo e intercambian estrategias y recursos. Las "alianzas estratégicas", por otro lado, son organizaciones o individuos que buscan soluciones a problemas inmediatos. Estos pueden ser métodos útiles para superar las deficiencias en la rendición de cuentas y la transparencia. Las evidencias obtenidas de las evaluaciones de la información a nivel de instalaciones industriales y el caso de una alianza ciudadana para la lucha contra las decisiones ambientales deshonestas proponen estrategias para equilibrar la balanza a favor de la transparencia. (Consúltese el Cuadro 3.1).

Acceso a la información: instalaciones industriales

TAI llevó a cabo estudios de caso de 65 instalaciones industriales y de desechos que indican que, en casi todos los casos, las compañías, estatales o privadas, no difundieron o no generaron información sobre descargas y emisiones peligrosas. Los datos recopilados de estas instalaciones (desde plantas de energía nuclear y de combustión de carbón hasta puertos, desde fábricas textiles hasta zonas de libre comercio, desde minas hasta compañías madereras) indicaron una resistencia a la transparencia y la rendición de cuentas. Pocas áreas del acceso en asuntos ambientales tuvieron tan malos

FIGURA 3.4 ACCESO A LA INFORMACIÓN: CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE CUMPLIMIENTO A NIVEL DE INSTALACIONES INDUSTRIALES (n = estudios de caso de instalaciones industriales)



La información de cumplimiento presenta problemas por la solicitud de confidencialidad, el alcance reducido, la disponibilidad limitada y la mala calidad de los datos.

resultados en las evaluaciones como la información a nivel de instalaciones industriales.

Los informes de cumplimiento obligatorio pueden demostrar en qué medida una compañía en particular cumple con las normas sobre la descarga de emisiones y contaminantes. En la mayoría de los países, pocas de las instalaciones industriales estudiadas obtuvieron una clasificación de tipo “fuerte” en los informes de cumplimiento (consúltese la Figura 3.4). La información a nivel de instalaciones industriales fue difícil de obtener debido a la solicitud de confidencialidad comercial y de seguridad (más de 4 de 5 fueron consideradas “débiles”), y la escasa disponibilidad (con tan solo 1 de 9 disponible en Internet). Sólo 15 de las 52 instalaciones evaluadas tenían la obligación de difundir una amplia variedad de información.

Las evaluaciones TAI indicaron que pocas instalaciones industriales emiten registros sobre emisiones y transferencia de contaminantes (RETC) o inventarios de emisiones tóxicas (TRI creo que no hay traducción en siglas) en comparación con la información de cumplimiento. Treinta y nueve de las 42 instalaciones consideradas solicitan confidencialidad excesivamente con respecto a los RETC. Tres de cinco instalaciones no emiten RETC o recibieron una clasificación de tipo “débil”. Ninguna publicó su RETC en Internet y casi tres cuartos de ellas fueron consideradas débiles por la calidad de la información en el informe final (consúltese la Figura 3.5).

Algunos países han tenido un progreso estable en sus exigencias de emisión de RETC o su equivalente. Un ejemplo es México. Gracias a la presión ejercida por la sociedad civil nacional y el Acuerdo Ambiental Paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN),

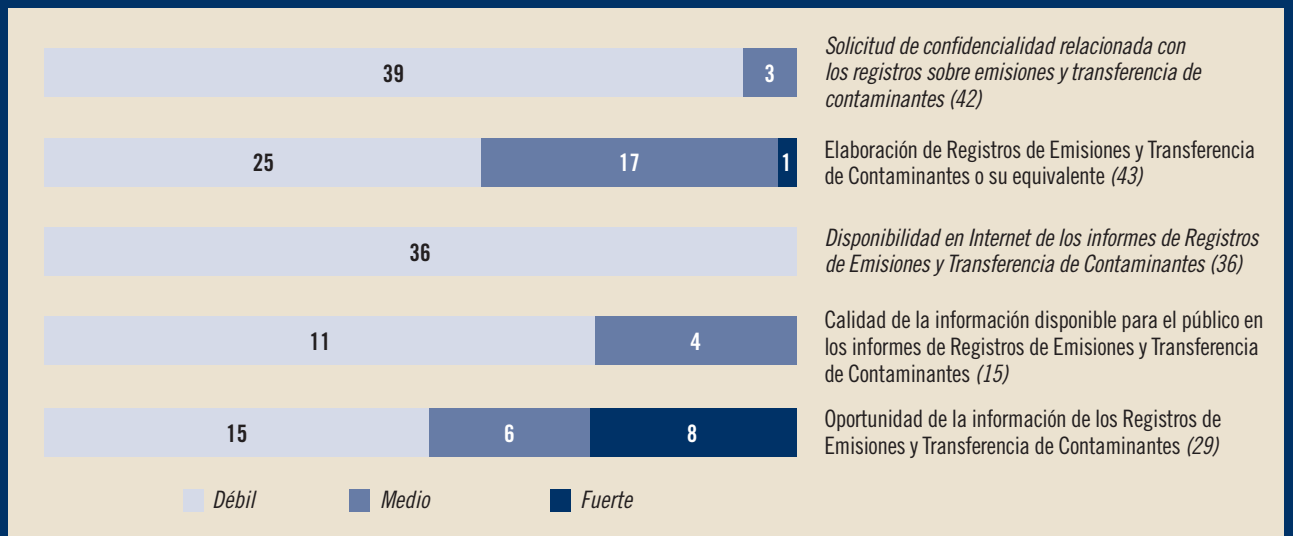
la legislación nacional incluyó la exigencia de realizar un seguimiento de las sustancias tóxicas y las emisiones. Ante esta exigencia, las instalaciones industriales evaluadas por la Iniciativa de Acceso México mostraron un nivel significativo de cumplimiento dentro del país con respecto a los informes de descarga de emisiones y descargas. La única excepción fue la instalación nuclear estatal (TAI – México, 2006). Esto indica que la cooperación entre países para el fortalecimiento de capacidades, en este caso México, Canadá y Estados Unidos, puede impulsar la elaboración de inventarios de emisión de sustancias tóxicas. Del mismo modo, los partidarios locales del acceso también han desempeñado un papel indispensable en el desarrollo gradual del sistema mexicano para el acceso a la información a nivel de instalaciones industriales (Naumann, 2005). El ejemplo de México demuestra la importancia de identificar las oportunidades estratégicas: en este caso, la firma del TLCAN, que hizo que las partes se pusieran de acuerdo sobre ciertas normas ambientales, coincidió con el florecimiento de la sociedad civil y el fin del sistema político unipartidista.

Tales momentos históricos son muy poco comunes. Lo que el ejemplo de México tiene en común con otros contextos es que las coaliciones de los partidarios del acceso pueden aprovechar momentos históricos para lograr una mayor transparencia. Aunque la dinámica sea distinta en los diferentes contextos, los casos exitosos ofrecen lecciones generales sobre las alianzas y coaliciones estratégicas en la lucha por el acceso.

Lecciones: Formación de alianzas y coaliciones estratégicas para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas

Existen nuevas investigaciones que indican que es posible que los funcionarios públicos se rehúsen a divulgar información aunque tengan o no algo que ocultar. En

FIGURA 3.5 ACCESO A LA INFORMACIÓN: CLASIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO A NIVEL DE INSTALACIONES INDUSTRIALES PARA LA INFORMACIÓN DEL REGISTRO SOBRE EMISIONES Y TRANSFERENCIA DE CONTAMINANTES (n = estudios de caso de instalaciones industriales)



A veces, se dispone de Registros de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, pero la confidencialidad es excesiva, las exigencias son escasas, la disponibilidad es limitada y la calidad, deficiente.

CUADRO 3.1 DESECHOS MILITARES EN BULGARIA

En 2002 y 2003, los ciudadanos de Bulgaria se enfrentaron a una situación en la que los funcionarios se negaban a informar al público acerca de una medida del gobierno que era potencialmente perjudicial.

Durante el proceso para dismantelar los equipos militares obsoletos de la Guerra Fría, los funcionarios del gobierno trataron de convencer al público de que se estaban tomando las medidas necesarias para evitar daños al destruir los lanzamisiles que habían quedado en desuso. Contradiciendo sus declaraciones públicas, los funcionarios pusieron en marcha un plan que iba en contra de las evidencias disponibles sobre los impactos ambientales. Mantuvieron el plan en secreto y luego negaron su existencia.



Algunos grupos de la sociedad civil y funcionarios locales se enteraron de los métodos propuestos para eliminar los desechos, lo que generó protestas en dos regiones diferentes: Stara Zagora y Montana. El público no hubiera tenido un acceso adecuado a la información si no hubiera sido por los grupos de la sociedad civil y ciertas personas del Gobierno que exigieron la divulgación de la información, de conformidad con la reciente ley de acceso a la información. A través de una campaña conjunta, estas personas, apoyadas por la protesta activa de los ciudadanos de Bulgaria, lograron garantizar no sólo que se divulgara la información, sino que los métodos para destruir los lanzamisiles salvaguardaran la salud humana y el ambiente.

Para ver el caso completo, consúltese el “Apéndice 3: Estudios de caso”.

algunos lugares, esta “cultura del secreto” permanece arraigada a pesar de las nuevas leyes y los nuevos sistemas diseñados para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas. El ejemplo de cómo el pueblo de Bulgaria encontró una mejor manera de deshacerse de los residuos militares (Cuadro 3.1) sugiere que las leyes de información y de evaluación del impacto ambiental, aunque sean recientes, pueden impulsar a las alianzas y coaliciones estratégicas para que resguarden la salud humana y el ambiente. Algunas lecciones sobre las alianzas y coaliciones estratégicas:

- Dado que los beneficios del secreto a menudo son para ciertos individuos poderosos, pero los costos recaen sobre un público más disperso, las alianzas y coaliciones estratégicas pueden fortalecer los esfuerzos de los promotores de la transparencia.
- Las alianzas estratégicas se conforman de manera más eficaz entre grupos que tienen un interés material inmediato en la protección de los bienes naturales.
- El “gobierno” muy pocas veces es monolítico. Normalmente, existen entidades o funcionarios abiertos al cambio, dispuestos a divulgar información o buscar soluciones alternativas. Las OSC, los funcionarios del gobierno y el público deben buscar a estos aliados en sus intentos de obtener acceso a la información ambiental o a la toma de decisiones.

Las coaliciones no son tan efectivas en el corto plazo como las alianzas estratégicas, pero tienen la capacidad de preservar las campañas de reforma por más tiempo. Johnston y Kpundeh (2004) ofrecen una serie de análisis útiles de coaliciones para fomentar la transparencia. Utilizando la tipología de Wilson (1973) de los incentivos que impulsan la participación en las organizaciones, los autores señalan que las diferentes partes involucradas que exigen acceso a la información pueden superar las dificultades de la acción sostenida si consideran que reciben beneficios directos de su asociación. Estos beneficios pueden ser incentivos materiales (dinero, bienes o empleos), incentivos centrados en las metas (alcanzar los objetivos de una organización), incentivos específicos de solidaridad (recompensas exclusivas para miembros otorgadas a individuos, por ejemplo, cargos u honores individuales) o incentivos colectivos de solidaridad (beneficios que goza todo el grupo, como prestigio, camaradería o exclusividad). Entre las coaliciones que exigen transparencia, las diferencias en el éxito no son simplemente proporcionales a la intensidad o elocuencia con que un grupo puede hacer oír su voz. Por el contrario, el éxito de una coalición en particular también es proporcional a la destreza con que puede hacer uso de los incentivos para alentar a los aliados y superar los obstáculos.

El caso de Bulgaria ofrece un ejemplo en el que una alianza de promotores del acceso cosechó los beneficios de sus acciones (medios más seguros para desechar los residuos tóxicos) de inmediato; por esto motivo, tiene un valor limitado el describir coaliciones que abogan por reformas radicales. Las coaliciones que exigen reformas a nivel nacional deben ser capaces de perseverar en su acción durante períodos más prolongados sin recompensas materiales inmediatas (Brinkerhoff y Crosby, 2002). Estas alianzas muy pocas veces pueden mantener a sus miembros y aliados con incentivos centrados en las metas solamente. Independientemente de las posibilidades de alcanzar los objetivos que tengan las coaliciones dedicadas a la transparencia, las recompensas esperadas suelen ser distantes o difusas y funcionan como un “bien público puro”. Los objetivos a largo plazo, como las reformas, una mejor gobernabilidad, una mayor equidad social,

transparencia en las decisiones políticas y económicas, y un mejor estado de derecho, no proporcionan los recursos que necesitan los promotores del acceso para el personal, la publicidad, la investigación y las instalaciones. De esta manera, la mayoría de las coaliciones que luchan por la transparencia, a menudo desesperadas por obtener fondos, deben encontrar formas de recompensar a los aliados que exijan menos incentivos estrictamente materiales. Esto es todo un desafío, especialmente en entornos corruptos, donde los actores que abogan por la transparencia tienden a ser desplazados a un segundo plano.

Los siguientes son los incentivos a los que se ha recurrido con éxito en anteriores campañas por la transparencia (adaptado de Johnston y Kpundeh, 2004):

- *Recompensas de solidaridad para individuos:*
 - Otorgamiento de cargos a los aliados (puestos en los consejos directivos, por ejemplo) que han demostrado un compromiso con el acceso público.
 - Honores y recompensas para los promotores del acceso.
 - Acceso a información exclusiva o previa generada por la organización (especialmente importante para miembros de la prensa con opiniones similares).
- *Recompensas de solidaridad para grupos:*
 - Prestigio, por ejemplo, permitir la membresía exclusiva de una coalición a OSC o entidades públicas.
 - Aumento de la autonomía de la prensa, los líderes de la oposición o los grupos de la sociedad civil; por ejemplo, los grupos pueden apoyarse entre sí en caso de que encarcelen a algún miembro.
 - Camaradería, por ejemplo, celebrar la finalización de una campaña o un trabajo con una fiesta.
- *Incentivos materiales:*
 - Elaboración de planes de “Seguro contra la corrupción” para empresas. Las compañías pueden hacer fondos comunes a fin de asegurarse mutuamente contra las consecuencias de la corrupción.
 - Información que incluya evaluaciones de los funcionarios (útil para la sociedad civil, las compañías y los propios funcionarios).
 - Las OSC pueden ofrecer información técnica, asesoramiento jurídico y capacitación sobre cómo obtener acceso a la información y recurrir al poder judicial o novedades sobre las próximas decisiones por tomar en relación con el ambiente a cambio de apoyo por parte de las compañías.

Una consecuencia para los promotores del acceso es que pueden forjar alianzas estratégicas con grupos que obtienen beneficios inmediatos con el aumento de la transparencia y el compromiso. Entre ellos puede haber grupos que tradicionalmente no han trabajado juntos, como las OSC y ciertas compañías que desean oportunidades abiertas de licitación de contratos. Una

CUADRO 3.2 EL CRECIMIENTO DE TAI: UN ESTUDIO DE CASO SOBRE LA FORMACIÓN DE COALICIONES

La Iniciativa de Acceso (TAI) sirve como estudio de caso sobre la formación de coaliciones. A diferencia de las alianzas estratégicas, TAI es un proyecto a largo plazo y todos sus miembros son OSC. Sin embargo, al igual que las alianzas estratégicas, TAI ha crecido en el pasado debido a que pudo ofrecer incentivos a sus miembros. Estos incentivos incluyen beneficios materiales y beneficios de solidaridad para los individuos y para los socios.

La sección “Apéndice 3: Estudios de caso” describe estos incentivos más detalladamente.

segunda consecuencia es que los promotores del acceso deben tratar de fortalecer sus redes y formar coaliciones a través de innovaciones que generen incentivos para la inscripción de miembros, el intercambio de recursos y el prestigio de la defensa del acceso. Estas redes son más fáciles de preservar cuando satisfacen las necesidades inmediatas de sus miembros. El Cuadro 3.2 destaca la experiencia de la red TAI como coalición internacional. Las experiencias previas indican que lo que motiva a los socios TAI son los incentivos particulares de la red.

EL FOMENTO DE LA ACCIÓN PÚBLICA

El acceso a la información impulsará la participación pública sólo si el público comprende esa información y actúa de acuerdo con ella. La acción colectiva a menudo requiere un cambio en las opiniones acerca de cómo son las cosas y cómo deberían ser (White y Runge, 1995). Muchas veces, una condición necesaria para la acción pública es una sensación de “sorpresa”. Por ejemplo, una comunidad puede saber que una fábrica en particular expulsa cenizas sobre su vecindario todos los días, pero no se sentirá impulsada a tomar medidas y proponer una solución hasta que un estudio demuestre los efectos perjudiciales para la salud que tiene este problema.

La noción de “sorpresa” implica que hay más probabilidades de que los individuos reaccionen ante la información cuando esta representa un cambio importante con respecto a lo que ya conocían, que cuando representa un cambio gradual (Stephan, 2002). Del mismo modo, las empresas y las organizaciones reaccionarán ante revelaciones repentinas difundidas entre el público y los medios. Esta táctica de “avergonzar y culpar” ha sido ampliamente utilizada en todo el movimiento ambiental (Singh, 2007). Stephan (2002) cita bibliografía que muestra las relaciones entre la información ambiental y las ganancias de las entidades que generan contaminación. Los precios de las acciones tienden a caer ante la divulgación repentina de información ambiental negativa (Badrinath y Bolster, 1996; Hamilton, 1995; Lanoie y Laplante,



Estudiantes universitarios de Atenas, Grecia, en una marcha por una mejor educación.

1994; Moughalu et al., 1990) y las compañías tienden a mejorar sus prácticas ambientales cuando cae el precio de las acciones (Khanna et al., 1998; Konar y Cohen, 1997). Además, los mercados de capitales nacionales de todos los rangos de ingresos reaccionan ante la información del desempeño ambiental de las compañías que cotizan (Wheeler, 1999).

La consecuencia para los promotores del acceso es que el momento oportuno en que se divulga la información y el mensaje de la misma pueden producir tanto impacto en los resultados para la salud humana y el ambiente como la información misma. La información en sí misma puede no ser suficiente: debe combinarse con un mensaje nuevo, preciso y claro acerca de la situación. El Cuadro 3.3, que describe el impacto de los informes de calidad del agua de mar en las playas de México, demuestra que el carácter de los informes emitidos por funcionarios públicos influye en la interacción entre la opinión pública acerca de la contaminación y la consiguiente respuesta de las compañías.

Lecciones: La importancia del momento oportuno en la información pública

A corto plazo, es posible que los objetivos económicos y ambientales no sean siempre conciliables. En estos casos, los defensores del ambiente deben

decidir estratégicamente de qué manera divulgarán públicamente la información:

- En los casos donde posiblemente el público (en este caso turistas y la comunidad empresarial) tenga una fuerte reacción ante la información, puede ser necesario difundir información ambiental con el fin de estimular la acción pública.
- En los casos donde muy posiblemente haya una reacción violenta ante la divulgación de información, es fundamental fortalecer las capacidades del equipo de toma de decisiones y resolución de problemas (que incluye a las compañías, la sociedad civil y el gobierno) lo antes posible.
- Las compañías, que en un principio podrían oponerse a facilitar el acceso público a la información, pueden cambiar de parecer una vez que se hagan partícipes en los aspectos prácticos de la resolución de problemas de la participación.

Identificación de deficiencias en los sistemas de información

Las leyes de acceso a la información y otras leyes marco sobre divulgación de información varían en el grado en que alientan la difusión proactiva de información en lugar de simplemente proporcionar información según

CUADRO 3.3 MÉXICO: PLAYAS MÁS LIMPIAS GRACIAS A LA INFORMACIÓN Y LA CONFORMACIÓN DE ASOCIACIONES

La extensa costa de México es un recurso fundamental para su economía. Sus más de 11,000 kilómetros de playas de arena blanca y agua turquesa hacen del turismo la tercera industria más grande del país. Sin embargo, el agua de mar contaminada, que daña las especies marinas y aumenta los riesgos de enfermedades gastrointestinales e infecciones respiratorias, puede alejar de sus vacaciones en la playa a los turistas, cada vez mejor informados y más atentos a su salud. Por ende, la calidad de las aguas costeras es fundamental para la economía de las comunidades costeras y los medios de vida de muchos mexicanos.

En este estudio de caso de la segunda evaluación TAI para México, el Gobierno recibió, en general, clasificaciones de niveles satisfactorios por sus esfuerzos para fomentar los derechos de acceso. La calidad y el momento de las iniciativas de los funcionarios sin dudas jugaron un papel decisivo en la rapidez con que las partes involucradas se encargaron del problema.

Calidad del agua de mar: un recurso económico clave

En 2002, Víctor Lichtinger, el entonces titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) de México, se enteró de que se avecinaba un problema en las playas de México. La contaminación había puesto en riesgo las preciadas playas mexicanas, una de las principales fuentes de ingreso del país, y eso sin hacer mención de la salud pública. Pero para solucionar el problema de la contaminación se necesitaría la colaboración del sector privado y de numerosas entidades de diferentes niveles del gobierno.

Lichtinger sabía que la voluntad política necesaria para esta colaboración simplemente no existía. Entonces encargó un informe nacional para documentar de manera sistemática el grado de contaminación de las playas. En abril de 2003, lo publicó audazmente poco antes de la temporada alta del turismo. El informe contenía



información incriminatoria sobre la calidad del agua de mar de siete playas de Veracruz, Oaxaca y Guerrero.

Una reacción violenta contra la transparencia

Aunque la reacción ante el informe podría haberse previsto, pocos predijeron su gravedad. Los funcionarios locales cerraron las playas, los turistas cancelaron sus vuelos y la prensa fue la portavoz de una protesta pública en todo el país. A raíz de la publicación del informe de contaminación, los turistas eligieron otros destinos dentro de México. Las comunidades afectadas, incluso Acapulco, estaban enfurecidas. Otras autoridades estatales y locales culparon al informe por las pérdidas económicas en lugar de culpar a la contaminación. Los gobernadores de Guerrero y Veracruz denunciaron el informe, afirmando públicamente que las playas en esas condiciones no representaban un peligro para los turistas. Cuando la SEMARNAT reveló planes para llevar a cabo una mayor supervisión de la calidad del agua, las autoridades locales de Guerrero amenazaron con demandar al Gobierno Federal y al Secretario Lichtinger por posibles perjuicios económicos. El Gobernador

se la solicite. Para una implementación coherente de los derechos de acceso es necesario que los sistemas de información cuenten con la capacidad para recopilar, analizar y divulgar información en forma proactiva. (Consúltese la Figura 3.6). Un sistema con esas características puede exigir la participación de múltiples entidades públicas.

Recopilación. Para implementar el acceso a la información es necesario que el gobierno recopile datos, ya sea por medio de informes de las compañías (como los RETC) o subcontratando a terceros. En todos los casos, la información debe incluir indicadores que permitan supervisar el desempeño. El monitoreo de la calidad del aire y el agua, por ejemplo, debe recopilar información sobre sustancias ampliamente reconocidas como contaminantes de alto riesgo. De manera similar, la información debe recopilarse a intervalos regulares (en el caso de la supervisión de la calidad del agua y el aire) o poco después de eventos singulares (como las

emergencias ambientales). La información también debe ser precisa y debe estar libre de influencias. Si las entidades que generan contaminación tienen motivos para ocultar o tergiversar la información, es posible que se necesiten medidas especiales. En el caso de los RETC, por ejemplo, las inspecciones o auditorías sin previo aviso pueden dar una idea más real de cómo son las prácticas de una instalación que las inspecciones regulares o previstas.

Análisis. La información y la documentación recopilada por los gobiernos deben ser susceptibles de análisis. Estas tareas pueden ser realizadas por los propios gobiernos o por organizaciones independientes, como las OSC o empresas privadas. Algunas OSC y compañías invierten gran cantidad de tiempo y recursos para analizar legislaciones complicadas, información y documentos complejos, incluso después de la publicación de esa información. En estos casos, es

CUADRO 3.3 continuación

de Guerrero, René Juárez Cisneros, incluso le pidió al representante de PROFEPA (Procuraduría Federal para la Protección Ambiental) del estado de Guerrero que renunciara. El funcionario le concedió su deseo y abandonó el cargo.

El panorama era diferente en las esferas federales, donde los funcionarios seguían concentrados estrictamente en la contaminación. El ministro Lichtinger llamó a varias entidades federales a proponer soluciones para el problema del agua de mar. La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) ya había desarrollado una propuesta (que esbozaba una plataforma de colaboración entre entidades federales, estatales, locales y privadas) para abordar el problema de la contaminación del agua de las playas en forma global. Esta propuesta fue el origen del "Programa Playas Limpias".

Colaboración de las partes involucradas en el Programa Playas Limpias

En un trabajo conjunto con una serie de organizaciones, el Gobierno mexicano implementó el Programa Playas Limpias. El principal objetivo del programa era promover el saneamiento de playas, cuencas, subcuencas y otras fuentes de agua y prevenir y afrontar el problema de la contaminación a fin de proteger y preservar las playas de México. Otros objetivos eran proteger la salud de los consumidores, mejorar la calidad de vida de las poblaciones locales y fortalecer el turismo, la competitividad y la calidad ambiental de las playas de México. El programa también se proponía educar a los ciudadanos y fomentar actividades más propicias para el ambiente de las regiones costeras a fin de proteger los recursos naturales y mantener limpias las áreas para el beneficio de todos los sectores.

Un grupo de representantes de 6 ministerios a nivel del gabinete conformaron varios Comités de Playas Limpias con el objetivo de implementar programas de saneamiento, supervisar el agua de mar, fortalecer las capacidades de monitoreo, generar infraestructura y elaborar el "Manual de Organización y Operación de los Comités de Playas Limpias de México".

Los Comités de Playas Limpias son dirigidos por habitantes locales y están integrados por representantes de los gobiernos estatales y municipales correspondientes, OSC (organizaciones sin fines de lucro), cámaras de comercio y la industria privada (hoteles, restaurantes y servicios turísticos). Los Comités de Playas Limpias tienen autoridad para validar, dirigir y certificar los programas de saneamiento locales. Estas iniciativas innovadoras implicaron una inversión presupuestaria considerable y requirieron la acción coordinada de los tres niveles del gobierno y la industria privada. Por ejemplo, se invirtieron 1,17 mil millones de pesos entre 2003 y 2005 para construir, rehabilitar y ampliar la infraestructura hidrosanitaria, lo que incluyó la instalación de mejores sistemas de drenaje y plantas de tratamiento de agua (Comisión Nacional del Agua, 2007). Los propietarios y poseedores de playas interesados en obtener el certificado de alta calidad para sus playas podían presentar una solicitud a través de un programa de certificación de playas coordinado con los comités locales.

El fortalecimiento de las capacidades de monitoreo resultó ser un elemento clave del programa. Con la creación del Sistema Nacional



de Información sobre la Calidad del Agua en Playas Mexicanas, los laboratorios médicos de cada uno de los 17 estados costeros realizaron muestreos y análisis del agua de mar bajo la dirección de la Secretaría de Salud. En la actualidad, la información de monitoreo se publica regularmente en el sitio web de la SEMARNAT (SEMARNAT, 2007). Además, se creó un fondo de 32 millones de pesos para incentivar la investigación y el desarrollo, y estudios para clasificar, supervisar y limpiar las playas mexicanas.

Información y acción

El programa de monitoreo del agua de mar ha resultado ser un elemento problemático de Playas Limpias. Algunos funcionarios estatales y locales y representantes de la industria se mantienen escépticos ante la publicación de información sobre la calidad del agua. Además, la precisión de la información sigue siendo sospechosa y necesita correcciones continuas. Afortunadamente, cada vez más actores se suman al proceso cooperativo de Playas Limpias, lo que aumenta la legitimidad. Los exámenes del programa de monitoreo llevados a cabo por el Senado han esclarecido sus deficiencias y han identificado oportunidades para efectuar mejoras. Por este motivo, el Senado instó a la SEMARNAT a aumentar la proporción de playas sobre las que se realizaría el monitoreo. En el verano de 2006, Greenpeace y otros grupos ecologistas exigieron mejoras en la difusión de información sobre la calidad del agua en las playas.

Los monitoreos bacteriológicos que se realizaron a partir de 2003 muestran que, año tras año, ha disminuido el porcentaje de playas que exceden los límites de contaminación. Muchos destinos turísticos importantes han mejorado la calidad de sus aguas en forma radical, entre ellos se cuentan Acapulco, Bahía de Banderas, Puerto Vallarta y La Paz. Los avances se deben principalmente a la construcción de plantas de tratamiento y a la implementación de programas de limpieza a gran escala. En La Paz y Los Cabos, por ejemplo, se utilizó un fondo de inversión existente para adquirir cuatrimotos y herramientas para limpiar las playas entre 3 y 4 veces por día. En el momento de la publicación, hay tres plantas de tratamiento importantes en construcción en las tres playas más contaminadas de Puerto Vallarta.

Este caso fue redactado por Tomás Severino y Valeria Enríquez (Iniciativa de Acceso México).

FIGURA 3.6 ELEMENTOS DE LA CAPACIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN



fundamental que los “intérpretes” de la información cuenten con los fondos necesarios para realizar esta tarea (Fox, 2007).

Difusión. La disponibilidad de la información pública es sólo uno de los aspectos del acceso a la información en cuestiones ambientales. Se puede mejorar la disponibilidad de la información no sólo por medio del análisis, sino también a través de la difusión proactiva. Además de garantizar que la información sea útil, los gobiernos tienen la responsabilidad de hacerle saber al público que tal información existe. Esto puede implicar publicidad, capacitación o consultas, así como capacitación para los docentes, bibliotecarios, OSC y periodistas sobre la manera en que se debe interpretar la información para el público.

Este último elemento del suministro de información, “la difusión” es el eje central del resto de esta sección del informe.

DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN

La producción, el análisis y la difusión de información ambiental necesaria para la participación pública no son cuestiones simplemente técnicas, financieras o de recursos humanos, sino que también tienen que ver con exigencias legales y prioridades políticas. La disponibilidad limitada de información suele ser el resultado de obligaciones limitadas o poco contundentes para la producción proactiva de información. A partir de evidencias de estudios TAI sobre un amplio espectro de emergencias ambientales, esta sección proporciona una perspectiva general de la información obtenida sobre las emergencias ambientales y analiza los incentivos y los obstáculos que deben enfrentar los funcionarios a la hora de decidir si brindarán información importante al público en el momento oportuno. El análisis de las emergencias ambientales arrojará luz sobre los problemas más generales del acceso a la información. Las emergencias son particularmente ilustrativas porque las

circunstancias extremas ayudan a identificar tendencias en los comportamientos.

Acceso a la información: Emergencias ambientales

Los avances en el conocimiento científico, la planificación del riesgo y el socorro hicieron posible la mejora del manejo de las emergencias ambientales. Las investigaciones tanto de los países en vías de desarrollo como de los países desarrollados muestran que, en general, gran parte de los desastres ambientales



Un ciudadano de Yunnan, China, lee las noticias locales. La reciente aprobación de una ley de información ambiental en China podría mejorar el acceso público a la información ambiental.



Este mural de Sierra Leona expresa los códigos de conducta de las organizaciones no gubernamentales y las agencias de la ONU que trabajan con el público en un medio accesible.

son más predecibles que las crisis políticas. (Hewitt, 1983; Jarman y Kouzman, 1994; Vaisutis-White, 1994; Rosenthal y Kouzman, 1997).

En los últimos tiempos, han tenido lugar mejoras significativas en la administración de información durante emergencias, especialmente en los sistemas de advertencia de emergencias. Los instrumentos de planificación y predicción también han aumentado enormemente la capacidad del gobierno para responder a los problemas ambientales. Durante las emergencias ambientales, sin embargo, los gobiernos pueden no ser tan eficientes a la hora de proveer acceso a la información. La planificación y el establecimiento de protocolos de información de manera anticipada pueden ayudar enormemente al público, a los socorristas, a los funcionarios, a los comercios, a las OSC y a los organismos que se ocupan de las medidas de respuesta ante emergencias.

Además, un aspecto clave de los derechos de acceso es la capacidad de los gobiernos de proporcionar información sobre decisiones y planificación, así como sobre los procesos subyacentes de toma de decisiones y planificación. Un plan de emergencia ambiental que haga hincapié en el acceso a la información debe incluir

los siguientes elementos (Pauchant y Mitroff, 1992; Jin et al., 2006):

1. *Detección de la crisis*: búsqueda de signos de advertencia
 - a. Información sobre actividades de recopilación de datos.
 - b. Distribución de análisis y conclusiones entre los públicos relevantes.
2. *Prevención/preparación para la crisis*: qué preparativos pueden hacerse en el caso de que ocurra
 - a. Información pública sobre procedimientos de emergencia.
 - b. Información pública sobre posibles efectos en la salud pública.
3. *Contención*: esfuerzos para limitar la duración y la zona de la crisis
 - a. Información pública sobre procedimientos de emergencia.
 - b. Información pública sobre el tipo de peligros presentes (contaminación del agua, suelo o aire y descargas o emisiones específicas).
4. *Restablecimiento*: restitución del orden y vuelta a la normalidad

- a. Información pública sobre las consecuencias de la emergencia ambiental en la salud y el ambiente.
 - b. Dónde conseguir tratamiento.
 - c. Dónde obtener información sobre indemnizaciones.
5. *Aprendizaje*: evaluación e incorporación de las lecciones aprendidas de la crisis
- a. Elaboración de informes detallados sobre las consecuencias de la emergencia en la salud y el ambiente.
 - b. Información sobre la ubicación y fecha elegidas para la planificación futura con el fin de evitar que vuelva a ocurrir.

Dicho plan, y el proceso de elaboración del plan, debe ser abierto a la participación del público y debe contar con una amplia difusión.

Los gobiernos evaluados por medio de las coaliciones de TAI, en general, no demostraron ni la capacidad ni la planificación para estar a la altura de los desafíos de las emergencias ambientales. (Véase la Figura 3.7). Los socios de TAI estudiaron una amplia variedad de emergencias ambientales, tales como inundaciones, filtraciones de aguas residuales, derrames químicos y de petróleo, incendios (urbanos, en rellenos sanitarios, forestales, industriales y explosiones), el Huracán Mitch, residuos y contaminación en la agricultura, epidemias (brotes de gripe aviar o cólera) y envenenamiento con mercurio. El 75% de los países analizados contaba con obligaciones débiles de proporcionar información pública durante las emergencias o directamente estas no existían. Los dos indicadores que midieron la calidad de la información disponible al público, ambos durante la emergencia y en la investigación post factum, recibieron clasificaciones de tipo “débil” en aproximadamente el 75% de los casos respectivamente. Los indicadores que evalúan el esfuerzo y la efectividad de la publicidad del gobierno también se consideraron “débiles”. Entre estos se incluyen la publicación de información en Internet (durante: todos menos un cuarto de los casos obtuvieron bajas calificaciones; después: uno de diez se consideraron “débiles”) y los esfuerzos para lograr la atención de los medios de comunicación sobre la emergencia (durante: casi tres cuartos, débiles; después: 4 de 5 casos, débiles).

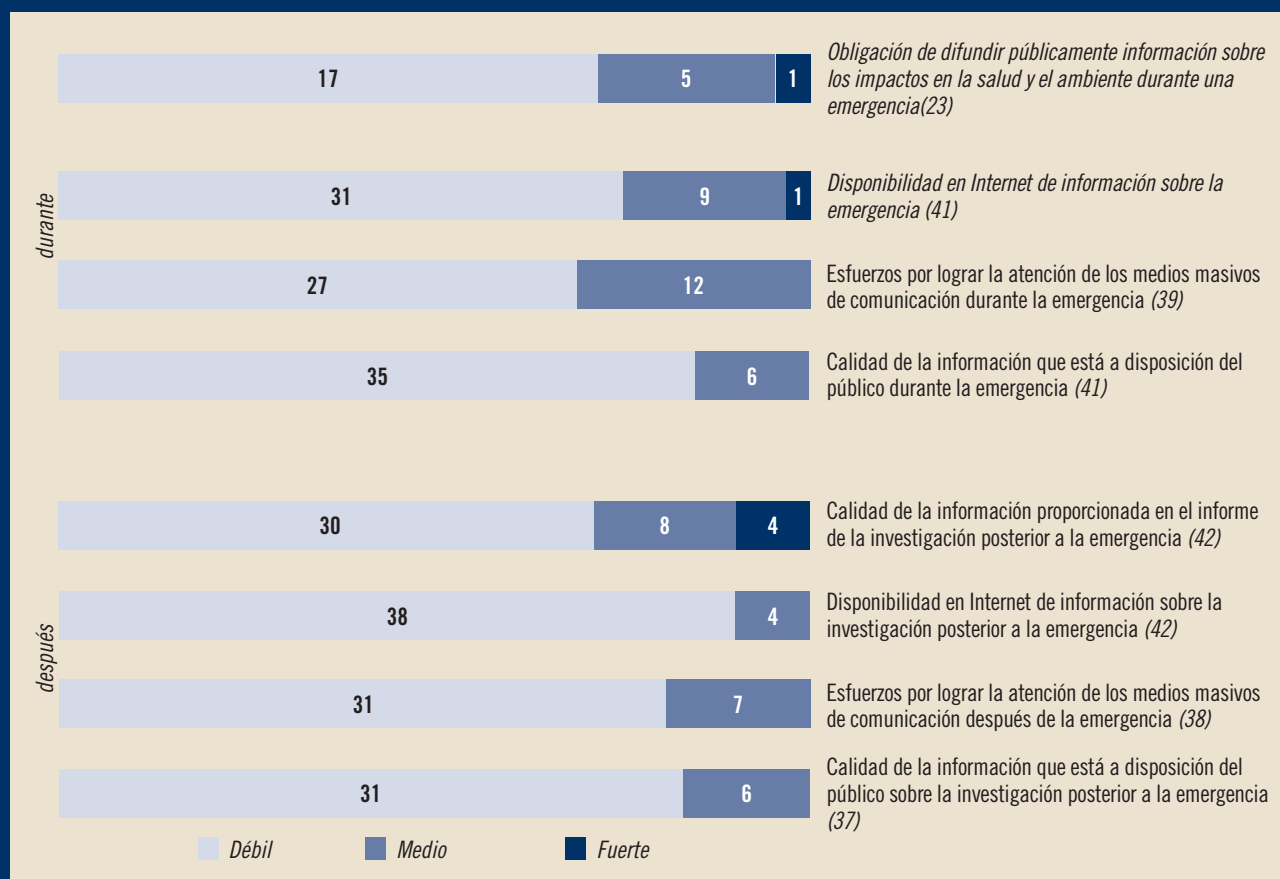
Las conclusiones de TAI sugieren que el desempeño de los gobiernos ante las emergencias ambientales no fue bueno debido a los obstáculos significativos de acceso: una capacidad insuficiente así como resistencia a la transparencia y a la rendición de cuentas. La falta de capacidad empeora en gran medida las dificultades de difundir información durante las emergencias. La

capacidad de información debe ser reforzada en todos los actores relevantes, entre los que se incluyen los que se ocupan de responder en las emergencias, los funcionarios de salud y las secretarías de ambiente. Con frecuencia, son representativas de las relaciones entre las organizaciones. Las deficiencias a la hora de brindar acceso durante las emergencias varían según la causa. Algunas de ellas son:

- *Obligaciones limitadas o coincidentes*. Por lo general, los organismos carecen de la exigencia de hacer pública la información ambiental. En algunos casos, los diferentes organismos involucrados en una emergencia pueden contar con obligaciones coincidentes o contradictorias sobre las responsabilidades de proveer información.
- *Coordinación insatisfactoria*. A veces, es posible que los organismos no intercambien los datos recopilados porque no toman conciencia de los beneficios u oportunidades que eso podría brindar. Los organismos pueden no explotar sus ventajas comparativas en la recopilación, el análisis o la divulgación de datos proporcionados por organismos asociados.
- *Capacidad de respuesta insatisfactoria*. Algunos organismos carecen de los recursos económicos, la tecnología o las competencias para llevar a cabo la recopilación, el análisis y la divulgación de la información durante emergencias ambientales.
- *Planificación insatisfactoria ante contingencias*. Algunos organismos no llevan a cabo los pasos apropiados para planificar y hacer que los planes estén disponibles, se hagan públicos y sean útiles (Nijenhuis, 2008).

Ante estas deficiencias comunes en la provisión de acceso, los profesionales de emergencias han desarrollado pautas, instrumentos y recursos web para promover la información pública durante las emergencias. La mayoría proviene de socorristas humanitarios. Un ejemplo de estos es Relief Web, un centro de intercambio de información para socorristas humanitarios, con una comunidad de profesionales dedicados especialmente al suministro de información durante emergencias (vea <http://www.reliefweb.int/hin/>). Otro es el Virtual On-Site Operations Coordination Centre desarrollado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de las Naciones Unidas. Se trata de una herramienta que opera por medio de Internet y que presenta funciones de control de medios, control de sistemas de alerta en tiempo real y herramientas de trazado de mapas (<http://www.ocha.unog.ch/virtualosocc/>) (Nijenhuis, 2008).

FIGURA 3.7 ACCESO A LA INFORMACIÓN: CLASIFICACIÓN DE LAS EMERGENCIAS AMBIENTALES (n = casos de emergencia)



El acceso insuficiente a la información durante las emergencias sugiere que las endebles capacidades de recopilación, análisis y divulgación se agravan por la falta de rendición de cuentas de los actos.

Para los contextos de grandes incidentes de contaminación, el PNUMA/OCHA ha desarrollado pautas modelo sobre información para planes en caso de contingencia ambiental nacional. Cuando tiene lugar un incidente de contaminación de gran envergadura, las pautas sugieren brindar al público información oportuna y precisa sobre la naturaleza del incidente y sobre las medidas que se están tomando para enfrentar el problema. Una política abierta respecto de la información pública ayuda a asegurar la cooperación y, también, debe reducir la posibilidad de que surjan inquietudes o preocupaciones infundadas por la publicación de información errónea. En una emergencia, las pautas sugieren que el gobierno asigne un funcionario dedicado a la información que establezca un mostrador de noticias en el centro de socorro en campo, y que, a su vez, se ocupe de coordinar a los organismos participantes y al equipo de emergencias (PNUMA/OCHA, 2007).

La sola inversión en sistemas de advertencia de emergencias y la modificación del alcance de las actividades para enfrentar las emergencias ambientales

no son suficientes para asegurar el acceso a información apropiada y oportuna. Para comprender los obstáculos sistémicos del acceso a la información y comenzar a tomar medidas correctivas, es importante comprender los estímulos que llevan a producir información, así como la falta de incentivos, tanto durante las emergencias ambientales como de manera más general.

Los funcionarios de gobierno y las industrias contaminantes pueden operar de manera sistemática por miedo a acciones legales, sanciones o respuestas desfavorables por la publicación de información. En consecuencia, están dispuestos a invertir grandes cantidades de energía para ocultar información. Estas tendencias se acentúan en el caos de las emergencias ambientales. Los presupuestos y las obligaciones enfrentan mayor presión como producto de la gran preocupación pública, el escasísimo plazo de tiempo para la toma de decisiones y la exigencia de dar cuenta. El miedo al castigo (pérdida de votos, cargos o condiciones de trabajo) es mayor durante estos momentos que en cualquier otro. En situaciones de emergencia, las tomas de decisiones oficiales se

En la mayoría de los países que se evaluaron utilizando la metodología TAI, el suministro de información tanto durante como después de las emergencias ambientales fue considerado “débil”. Chile, sin embargo, mostró cierto nivel de compromiso en informar al público sobre los posibles problemas durante y después de dos desastres. *El siguiente texto es una traducción de la evaluación TAI sobre Chile:*

Emergencia a gran escala: Derrame de ácido sulfúrico de TRANSAP

A las 1:10 a.m. del 1º de abril de 2003, en la Ruta G-78 (la antigua carretera costera), se descarrilaron 11 vagones que transportaban ácido sulfúrico. El material que se transportaba era un producto derivado de la mina El Teniente que opera la compañía estatal CODELCO. El traslado del residuo era responsabilidad de la compañía TRANSAP, contratada para tal fin. De los 11 vagones, 4 volcaron al costado de la carretera y derramaron su contenido en un campo recién arado. El suelo absorbió la mayor parte del ácido y evitó una dispersión mayor. Afortunadamente, no se denunciaron muertos ni heridos. De acuerdo con el contrato entre CODELCO y TRANSAP, la responsabilidad del hecho recaía sobre TRANSAP, que, por lo tanto, era responsable de intervenir, investigar y difundir la información a la comunidad. El Gobierno de Chile no asumió responsabilidad directa más allá de su rol de financiero.

El equipo de la Iniciativa de Acceso de Chile clasificó el acceso a la información relativa a la emergencia según dos criterios: calidad y accesibilidad, en dos momentos: durante y después de la emergencia. Durante la emergencia, el acceso a la información se clasificó como “fuerte” debido a la gran cantidad de datos recopilados y al gran número de canales de información, entre los que se incluían periódicos, televisión y sitios web. La calidad de la información se clasificó con el nivel “medio” porque se centraba únicamente en los hechos y no en los impactos en la salud y el ambiente de los mismos. Luego del hecho, la investigación oficial repitió el error al poner demasiado énfasis en las causas del siniestro a costa de no informar sobre los posibles impactos, lo que resultó también en una clasificación de tipo medio. El informe que elaboró TRANSAP post facto no estaba disponible en Internet, y no lo estuvo hasta que se presentaron tres solicitudes después del período de cuatro semanas exigido por la ley, por lo que obtuvo una clasificación de tipo medio.

Emergencia a pequeña escala: Escape de gasolina en Panguipullí, Región de los Lagos

El 21 de enero de 2003, el Director regional de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) notificó a la Unidad de emergencia de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) que había un escape de gasolina dentro de un grupo de casas cerca de la estación de gasolina de la COPEC. La fuga se debió a un defecto en el sistema de contención de los tanques. A causa del terreno, la gasolina se filtró bajo tierra a la cloaca, lo que generó vapores de gas e impactó directamente en las casas vecinas. No se denunciaron muertos

ni heridos. En el momento, los comunicados de prensa sobre el asunto no hicieron ninguna referencia a los daños que pudiera haber sufrido la comunidad. Las entidades con exigencia institucional para intervenir en el caso eran la CONAMA, la SEC y la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI).

Durante la emergencia, no se proporcionó ningún tipo de información oficial, de manera que el gobierno recibió una clasificación de tipo medio tanto en la accesibilidad como en la calidad debido al hecho de que la exigencia existía pero no se cumplió. La investigación posterior a la emergencia careció de evaluaciones de los impactos más generales en la salud y el ambiente provocados por el incidente, por lo que la calidad obtuvo una clasificación de tipo medio. El único comunicado de prensa de la ONEMI identificó a los culpables del incidente, pero no describió los impactos en el público o el ambiente ni determinó las causas del accidente. De las tres instituciones del gobierno, ninguna contó con información para el público sobre el evento. Únicamente la CONAMA ofreció una entrevista, en la que se reveló que había tenido lugar una reunión de planificación de una sesión para informar al público, pero la sesión nunca ocurrió. Como consecuencia, el gobierno chileno recibió una clasificación de tipo medio tanto en accesibilidad como en calidad después de la emergencia.



Demasiado énfasis en los culpables, pero escasa difusión de la información

A la hora de informar emergencias, si bien los resultados de Chile son superiores a los de la mayoría de los países de la Iniciativa de Acceso, estos casos evidencian importantes fallas en los sistemas de información de emergencia ambiental existentes. Todos los organismos sin excepción investigaron e informaron deficientemente los impactos en el ambiente y en la salud y prefirieron centrarse en la responsabilidad o las causas de los incidentes. Los esfuerzos por difundir la información inicialmente fueron excelentes, pero fueron menguando progresivamente.

Ningún organismo contaba con información disponible de manera inmediata cuando se la solicitaba.

Fuente: TAI – Chile, 2006.



Periodistas en una conferencia de prensa en Puntland, Somalia. Los reporteros desempeñan un rol fundamental al asegurar que la información de los actos de gobierno se divulgue.

realizan a partir de información incompleta tanto sobre la utilidad de las medidas, como sobre la opinión pública acerca de esas posibles medidas (Congleton, 2005). El Cuadro 3.4 muestra dos estudios de caso de la Evaluación TAI de Chile donde los funcionarios, si bien estaban a la delantera de la mayoría de los países analizados, eran lentos deliberadamente en la publicación de información.

Las emergencias también les ofrecen a los funcionarios más oportunistas la posibilidad de tomar decisiones sobre políticas públicas sin tener que dar cuenta de ellas. Hay dos factores que contribuyen. En primer lugar, durante las emergencias, la toma de decisiones por departamentos que es habitual en las burocracias públicas se debe adaptar rápidamente, centrándose más en la coordinación que en la especialización típica (Rosenthal y Kouzmin, 1997). A menudo, esto implica que a ciertas personas se les otorgan mayores poderes. En segundo lugar, con frecuencia los funcionarios poseen información de mejor calidad que sus electores y, en consecuencia, son capaces de tomar decisiones sin el examen público. A veces, los funcionarios abusan de la autoridad política otorgada temporalmente a sus respectivos organismos durante las emergencias:

recompensan a los electores de posiciones privilegiadas y a los intereses privados (Congleton, 2005).

Para revertir esta tendencia de los funcionarios de acaparar, tergiversar y suprimir información, y, en lugar de eso, ubicar la salud humana y ambiental en la primera plana del manejo de la emergencia, es vital que los gobiernos emprendan reformas en la planificación, en los sistemas de distribución de información y en las estructuras de incentivos.

Lecciones: desarrollo de incentivos para la disponibilidad de información

Con el objeto de promover el acceso público a la información antes, durante y después de las emergencias ambientales (y en otras situaciones), los promotores del acceso deben promover la implementación de las reformas en cada etapa de la planificación, el seguimiento y el restablecimiento. Como se informó, las emergencias evidencian la extrema vulnerabilidad generada por la combinación de las capacidades insuficientes y la falta de transparencia. La preparación exige abordar ambos desafíos. El estudio de caso de Chile (Cuadro 3.4) muestra las consecuencias típicas del déficit en la capacidad y en la

transparencia cuando los incentivos de los funcionarios no favorecen la producción de información.

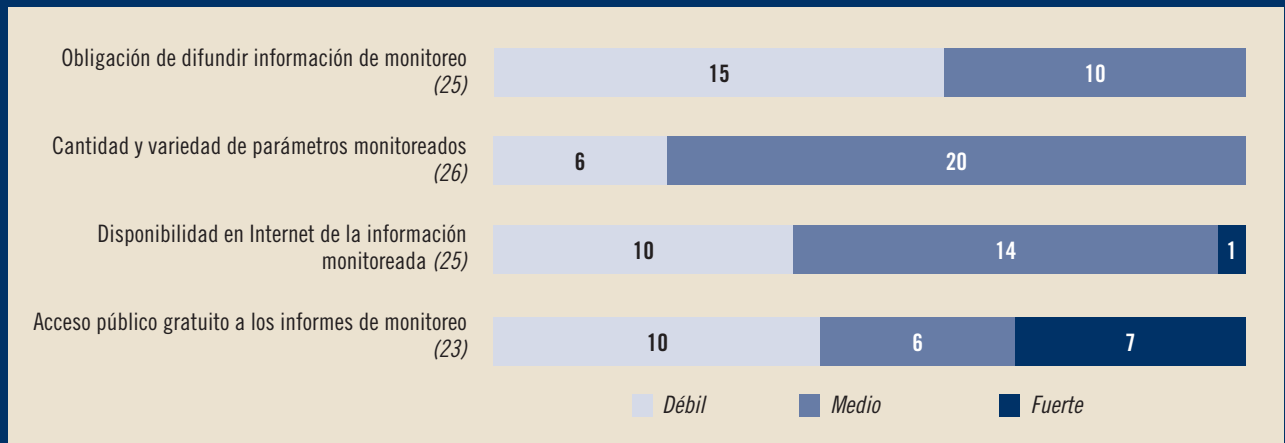
Para abordar los problemas de capacidad, los gobiernos deben invertir en buenas prácticas para los sistemas de información durante las emergencias ambientales. Las siguientes reformas pueden ayudar a corregir los problemas de capacidad que se enumeraron al comienzo de esta sección:

- *Clarificar obligaciones y roles* para la recopilación, el análisis y la divulgación de la información dentro de cada organismo. Establecer o fortalecer las oficinas principales de información para que sirvan como puntos únicos de distribución de información a los medios, socorristas y al público en general.
- *Fortalecer y centralizar* la capacidad de intercambiar información asignando una obligación expresa de producir información dentro de los organismos e intercambiarla entre ellos.
- *Generar capacidad de respuesta*. Aumentar la inversión tanto en tecnología como en recursos humanos necesarios para llevar a cabo la recopilación, el análisis y la divulgación de la información durante emergencias ambientales. Hacer mejor uso de los materiales disponibles de orientación para emergencias ambientales.
- *Mejorar la planificación ante contingencias*. Desarrollar planes de contingencia con fuertes componentes de información. Asegurar la disponibilidad pública de los procesos de planificación y de las decisiones producto de estos procesos. Integrar la administración de la información en los planes de contingencia nacionales.

Las emergencias ambientales no son el único caso donde los funcionarios cuentan con incentivos para ocultar o distorsionar información. Las emergencias simplemente representan circunstancias en las que estos problemas de acceso están más al descubierto. Una acción eficaz que pueden llevar adelante los promotores del acceso es cambiar los incentivos de los funcionarios públicos por medio de una reforma legal. Las siguientes cuatro recomendaciones son adaptaciones de Wagner (2004):

- *Recompensar la producción y divulgación de información*. Los organismos deben recompensar la recopilación, el análisis y la distribución de datos. Esto requiere integrar la producción de información en normas de transferencia, contratación, despido y ascenso asegurándose de que las normas de desempeño estén publicadas en todos los organismos relevantes. Además, las normas de protección de los denunciantes de irregularidades deben proteger y recompensar a aquellos funcionarios que ponen la información ambiental relevante a disposición del público.
- *Subsidiar los sistemas de información de gobierno por medio de impuestos a la "asimetría de la información"*. En el caso de las industrias altamente contaminantes o de alto riesgo, el gobierno podría corregir la asimetría y objetividad de la información por medio de impuestos que se utilicen para subsidiar la investigación del gobierno o de terceros y planificar en torno a emergencias ambientales potenciales.
- *Introducir sanciones por ocultación y tergiversación*. Una reforma legal adecuada incorporaría sanciones para los funcionarios que intentaran ocultar o tergiversar

FIGURA 3.8 ACCESO A LA INFORMACIÓN: CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE LA CALIDAD DEL AIRE
(n = sistemas de monitoreo de calidad del aire)



La información sobre la calidad del aire fue buena con respecto a la cantidad y diversidad de los parámetros monitoreados, pero con frecuencia adoleció de una obligación de difundirla y, en ciertas ocasiones, el acceso del público no fue gratuito.

CUADRO 3.5

ESTADOS UNIDOS: LA RESOLUCIÓN DEL MISTERIO DE LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA EN WASHINGTON D.C.

Una falla en la difusión de la información expuso al público al riesgo de contraer saturnismo en Washington D.C. Aun en un país con sólida experiencia científica y técnica y firmes sistemas de información ambiental, la falta de flexibilidad en la distribución de información provocó una protesta generalizada.

Un artículo del The Washington Post del 31 de enero de 2004 causó conmoción con el relato de un extraño misterio ambiental: “El agua del grifo de miles de hogares del Distrito tiene niveles de plomo que superan el límite federal de contaminación”. Las autoridades estaban “desconcertadas” con el problema y no tenían idea de cómo un contaminante tan peligroso se había propagado por el agua de la ciudad. Otros artículos posteriores del Post, las audiencias públicas, las revisiones administrativas, las investigaciones independientes y el recurso de amparo colectivo que siguieron certificaron que en realidad el problema no se había descubierto “recientemente”. La Water and Sewer Authority (WASA) de Washington ya había detectado niveles insalubres de plomo en el agua potable de la ciudad durante más de dos años. Sin embargo, el público no fue notificado del problema y en otros casos recibió la información demasiado tarde para tomar las medidas necesarias o con muy poca urgencia como para transmitir la gravedad del riesgo para la salud. Por lo tanto, los habitantes de Washington no estaban frente a un misterio sino frente a dos. ¿Cómo fue que tal cantidad de plomo llegó al agua potable? ¿Y cómo era posible que el gobierno lo hubiera sabido durante tanto tiempo y no hubiera buscado una solución?

Si bien el sondeo de la WASA había encontrado altos niveles de contaminación con plomo en el verano boreal anterior, la WASA no notificó a los habitantes del riesgo hasta noviembre. Las normas

sobre el agua exigieron que la WASA colocara un aviso muy específico en la factura de agua de cada cliente afectado que dijera:

“ALGUNOS HOGARES DE ESTA COMUNIDAD PRESENTAN NIVELES ELEVADOS DE PLOMO EN EL AGUA POTABLE. EL PLOMO REPRESENTA UNA AMENAZA CONSIDERABLE PARA LA SALUD”.

Sin embargo, el aviso enviado por la WASA en noviembre le restó importancia a la gravedad del problema. Omitió frases obligatorias clave como “en el agua potable” y “considerable”.

Asimismo, la ley nacional exigió que la WASA organizara reuniones públicas para informar a las personas del riesgo para la salud y de las medidas que debían tomar para evitar la exposición al plomo. No obstante, sus anuncios de la reunión no revelaban el problema con el plomo. En lugar de ello, simplemente expresaban que en la reunión “se debatiría y se solicitarían comentarios del público sobre los proyectos de la WASA relacionados con la Ley de Agua Potable Segura”.

Dada la falta de expresión de apremio en las comunicaciones públicas de la WASA, los habitantes tardaron en tomar medidas. Algunos habitantes que recibieron los avisos comenzaron a comprar agua embotellada y a hablar del tema con sus vecinos o a intercambiar información por correo electrónico. Sin embargo, muchos hicieron caso omiso de los mensajes o no los entendieron. Posteriormente, una vecina le contó a un periodista que había recibido una carta que le informaba que la cantidad de plomo que había en el agua “superaba el nivel de acción federal” pero que no estaba segura de si ese resultado era positivo o negativo.

continúa en la próxima página

información, particularmente en situaciones de emergencia.

- *Establecer normas para los datos de emergencia ambiental.* Para que se puedan aplicar las sanciones, tiene que haber una serie de objetivos convencionales para los datos y la información producidos durante una emergencia ambiental. En muchos países, estas normas no existen o carecen de suficiente respaldo político o técnico para motivar a los funcionarios a recopilar datos.

La implementación de reformas en cada país implicará procesos diferentes y es probable que encuentre resistencia de aquellos que se vean perjudicados. Las reformas de emergencia ambiental necesariamente deben estar acompañadas de información a nivel de instalaciones industriales y monitoreos regulares de recursos naturales.

PUBLICIDAD

El acceso a la información ambiental es más que el simple derecho del público a obtener información y el deber del gobierno de responder. El principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro dice: “Los Estados facilitarán y fomentarán la conciencia y la participación del público difundiendo ampliamente la información.” Los gobiernos distribuyen y hacen pública la información ambiental a través de maneras significativas y que apoyan la participación pública y la rendición de cuentas de los funcionarios. Son frecuentes los ejemplos exitosos de información útil y difundida públicamente sobre la calidad del aire. Por ejemplo, muchas grandes ciudades informan a las estaciones de noticias locales sobre las “alertas de contaminación atmosférica” y los días en los que el público debe evitar actividades de gran exigencia física debido a la contaminación del aire. Si bien no son perfectos, estos sistemas pueden hacer que los ciudadanos tomen conciencia de la calidad del aire.

Meses más tarde, cuando el tema llegó a la primera plana de los periódicos, la situación cambió rápidamente. Los habitantes inundaron de llamadas la línea directa de la WASA y llenaron los laboratorios de análisis de agua con pedidos para analizar el nivel de contaminación con plomo del agua de sus grifos. Las comunicaciones públicas sucesivas de la WASA y de otros organismos se contradecían entre sí y generaban confusión con respecto a quiénes estaban en riesgo y qué medidas debían tomar los habitantes para proteger su salud.

Las expresiones de la frustración pública se incrementaron a raíz de los mensajes contradictorios que emitían la WASA y otros organismos públicos. El público se organizó para intercambiar información y hacer circular peticiones creando sitios de Internet como PureWaterDC.com y WaterForDCKids.org. También se llevaron a cabo reuniones vecinales para debatir el tema. Las organizaciones comunitarias y los líderes electos concluyeron que la WASA había encubierto el problema intencionalmente. El 18 de marzo, cerca de 100 personas participaron de una protesta en el Ayuntamiento encabezada por una coalición de OSC (Public Citizen, 2004). También en marzo, se interpuso un recurso de amparo colectivo contra la WASA. La acción estuvo a cargo de un joven abogado, Chris Cole, y un activista vecinal, Jim Meyers. Llamaron al gobierno a notificar claramente a los habitantes afectados, pagar todos los gastos de la sustitución de las tuberías de plomo e indemnizar a los demandantes por los daños. Para aclarar la situación ante el público, el Gobierno debe “tocar puertas, no enviar más cartas”, afirmó Cole (Spencer, 2004).

Afortunadamente, los estudios de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) demostraron que los impactos en la salud pública eran de poca importancia. Pero la pregunta de cómo el gobierno no había notificado a los habitantes del problema en forma efectiva fue



Ciudadanos en Washington D.C. exigen respuestas luego del hallazgo de altos niveles de plomo en el agua potable.

más difícil de responder. A partir de las protestas públicas por la reacción inicial del gobierno ante la contaminación con plomo, algunas organizaciones gubernamentales y otras de la sociedad civil encargaron investigaciones independientes. La EPA emitió órdenes administrativas para censurar a la WASA y el Congreso solicitó información sobre las propias fallas de supervisión de la EPA.

Este caso demuestra que no fue la ausencia de datos técnicos lo que resultó más problemático en esta situación, sino la falta de comunicación directa. Esto no sólo sugiere que cada situación es única en todos los contextos, sino que el pueblo necesita que le comuniquen la información ambiental a través de un medio y dentro de un marco que pueda entender e influenciar.

Para ver el caso completo, con las fuentes, consúltese el “Apéndice 3: Estudios de caso”.

Existen otros sistemas de información más sofisticados, con gran capacidad de monitoreo de una amplia gama de contaminantes.

Las dificultades que enfrentan los gobiernos para recopilar información varían en cada sector. Las evaluaciones TAI demostraron que la mayoría de los países estaban en condiciones de monitorear la calidad del aire y del agua, pero que tenían problemas para difundir los datos de maneras significativas para el público. Esta sección revisa las tendencias generales del acceso a la información sobre el monitoreo de la calidad del agua y del aire. Presenta un estudio de caso de Washington D.C. donde, a pesar de existir un monitoreo adecuado, el sistema de calidad del agua no informó públicamente los datos sobre la preocupante situación ambiental y los riesgos para la salud (véase el Cuadro 3.5).

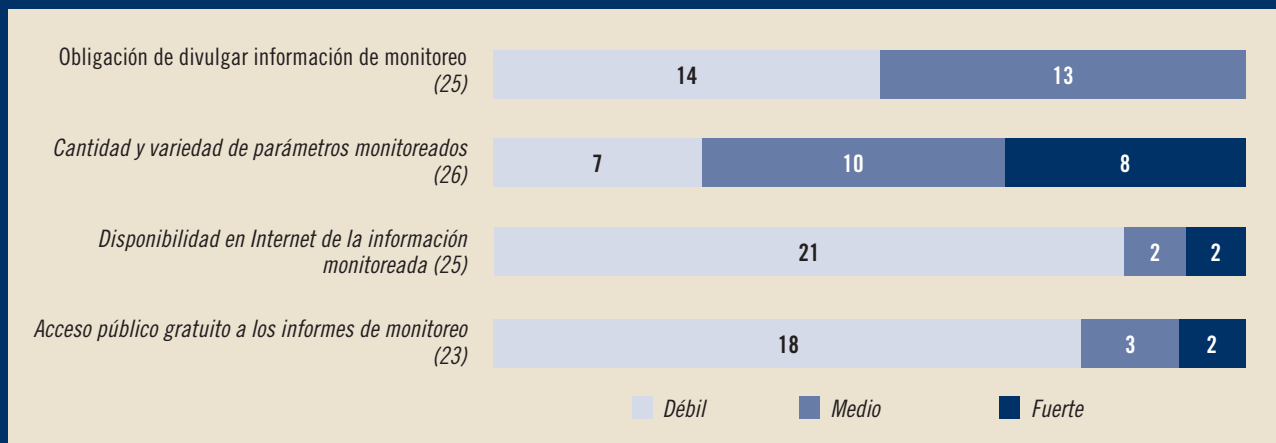
Acceso a la información: monitoreo del aire y del agua

Si bien la mayoría de los países evaluados contaba con una capacidad fuerte o media para monitorear los problemas graves en cuanto a la calidad de aire,

muy pocos respondieron al compromiso de publicar y distribuir esa información públicamente. La Figura 3.8, un conjunto de indicadores para recopilación y difusión, muestra que más de la mitad de los países evaluados recibieron clasificaciones de nivel medio. Los niveles intermedios enmascaran una situación más compleja. La cantidad y variedad de parámetros de contaminación analizados de la mayoría de los países fueron consideradas “fuertes”. Sin embargo, solamente uno de los sistemas de monitoreo fue considerado “fuerte” por divulgar la información en Internet. Por lo tanto, la difusión de la información sobre la calidad del aire fue considerablemente más endeble que la recopilación de los datos sobre la calidad del aire.

Las conclusiones de TAI sobre la calidad del agua expusieron la misma brecha entre la recopilación y la difusión que las del aire, pero todos los indicadores relacionados con la práctica mostraron niveles bajos (véase la Figura 3.9). La cantidad y variedad de los parámetros de contaminación monitoreados para el agua fueron más bajos: menos de un tercio de los casos fueron considerados “débiles” y sólo un tercio obtuvo

FIGURA 3.9 CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE LA CALIDAD DEL AGUA (n = sistemas de monitoreo de calidad del agua)



La calidad de la información de monitoreo de la calidad habitual del agua difirió en la cantidad y variedad de los parámetros monitoreados. Las obligaciones legales de difundir la información eran endebles y, probablemente, en consecuencia, el público tenía escaso acceso a la información pública.

la calificación de tipo “fuerte” (comparado con “ningún caso” y “75% de los casos” respectivamente para la calidad del aire). Por su parte, la difusión fue mucho peor que para los datos de calidad de aire. De 25 países evaluados en cuanto a la disponibilidad de información de monitoreo de calidad del agua en Internet, 21 recibieron una clasificación de tipo “débil”. En conjunto, estos datos sugieren que las deficiencias en todos los aspectos del suministro de información (recopilación, análisis y divulgación) son generalizadas en el monitoreo de la calidad del agua.

Lecciones: publicidad de la información ambiental

La recopilación de datos no resulta suficiente. Incluso en aquellos lugares con una capacidad excelente para monitorear la calidad del agua, el acceso público a esa información es nulo, lo que hace que la participación pública sea más difícil, y a su vez, reduce la obligación de dar cuenta de los actos. Aun en aquellos lugares donde la información está disponible, tiene que hacerse pública y ser útil. El desastre del agua en Washington no fue consecuencia de la ausencia de información, sino de la falta de una publicidad adecuada e información que no resultó útil para el público. La crisis de contaminación del agua ofrece varias lecciones sobre el papel de los derechos de acceso:

- El análisis y la difusión periódica de datos sobre la calidad del aire y del agua son muy inferiores a la capacidad de monitoreo.
- El solo hecho de brindar información al público no alcanza para proteger la salud pública. La claridad y el apremio de la información del gobierno cobran importancia cuando son los ciudadanos los que tienen que tomar medidas efectivas por sí mismos.
- Los medios de comunicación pueden desempeñar un rol de gran importancia al transmitir un sentido

de urgencia que induzca a la toma de medidas, tanto de los actores individuales como del gobierno.

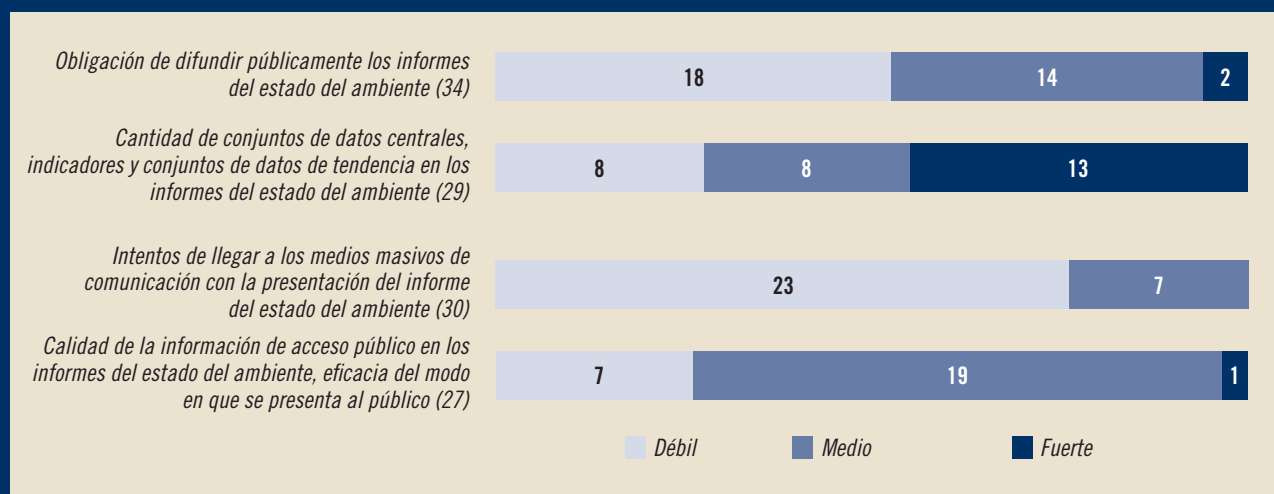
- La falta de coordinación entre los organismos puede llevar a demorar y desatender la resolución de problemas importantes.
- Sin una preparación adecuada, la participación pública puede ser más importante para prevenir los problemas en el largo plazo que para abordar emergencias. En el caso de Washington, cuando la situación se volvió apremiante se implementó rápidamente una solución técnica, aun con poca participación del público. Sin embargo, el avance de los problemas institucionales que habían permitido que se negara el problema requirió la participación sostenida de varias partes involucradas.

Los individuos responsables de incentivar al público tendrían más éxito si difundieran la información de salud pública y ambiental por medio de canales más adecuados para la cultura particular en la que están operando. Esto puede implicar acercarse a los templos, visitar casa por casa, comunicarse por medio de telenovelas, teatro callejero u otras vías de acceso popular.

CAPACIDAD DE USO

Los datos tienen una utilidad intrínseca. Pero sin los suficientes conocimientos o explicaciones técnicas, no significan nada para la masa de la población. A veces, los gobiernos acumulan cantidades impresionantes de datos de alta calidad y considerablemente exhaustivos. Sin embargo, si el material no puede ser utilizado por el público, pocos individuos y organizaciones le encontrarán valor práctico. El uso de canales, formatos y contenidos mediáticos apropiados que apunten a públicos específicos alimenta un mayor interés público en problemas ambientales y demuestra que la

FIGURA 3.10 ACCESO A LA INFORMACIÓN: CLASIFICACIÓN DE LOS INFORMES DEL ESTADO DEL AMBIENTE (n = informes)



En las evaluaciones de los informes del estado del ambiente se consideró con frecuencia que las obligaciones de difundir la información eran "débiles" y que la presentación era mediocre, a pesar de que la capacidad general para recopilar datos era buena.

salud pública depende de que los gobiernos prioricen la comunicación. Algunos gobiernos contratan firmas publicitarias y educativas privadas para la preparación y presentación de información ambiental y otros coordinan con OSC dedicadas a la educación ambiental. De cualquiera de las dos maneras, la capacidad de uso de la información ambiental es fundamental si se trata de lograr un impacto.

Existen diversos públicos clave de la información ambiental para apoyar la participación pública. Entre ellos se encuentran: (a) los habitantes locales afectados de manera directa por la degradación o mejoramiento ambiental, (b) el personal del gobierno que debe llevar a cabo trabajos relacionados con un problema ambiental específico, (c) los medios y canales secundarios de comunicación (docentes, OSC, gobiernos locales), y (d) aquellos que necesitan modificar sus prácticas para resolver problemas ambientales (adaptado de Jin et al., 2006).

Los organismos responsables de la educación pública deben utilizar medios de comunicación y técnicas específicas para difundir información, especialmente entre los grupos socialmente excluidos. Hay diversos factores que afectan el modo en que un público objetivo dado recibirá, comprenderá y empleará la información ambiental en su propio beneficio. Entre estos se incluyen los niveles de alfabetización, contar con televisor propio, el acceso a las computadoras, el uso de Internet y del teléfono celular, las barreras lingüísticas y el nivel de educación sobre los problemas ambientales. A continuación presentamos evidencias extraídas de informes sobre el estado del ambiente que demuestran una deficiencia común: incluso en aquellos países que cuentan con una fuerte capacidad

de recopilación de datos, los "datos" raramente se transforman en "información." En otros casos, no se hace ningún esfuerzo para reunir esos datos.

Acceso a la información: informes del estado del ambiente

Muchos gobiernos producen informes del estado del ambiente (IEA). A veces, estos son exhaustivos e incluyen indicadores del aire, el agua, el suelo, la biodiversidad y la calidad de vida. Otros son publicados por ministerios o departamentos por sus propios medios y abarcan sus respectivos sectores o jurisdicciones. Los departamentos gubernamentales pueden publicar informes del estado del ambiente centrándose en diferentes campos de actividad. Otros, a su vez, contratan a observadores independientes como OSC o universidades para elaborar los informes (TAI, 2003).

Los informes nacionales del estado del ambiente examinados por las coaliciones de TAI se clasificaron en dos categorías. Un primer conjunto de países carecía de obligaciones a nivel nacional que exigieran informes sobre el estado del ambiente. En estos casos, algunos ministerios producían los informes de manera voluntaria. En otros casos, los informes eran elaborados y escasamente difundidos o, en su defecto, ningún organismo publicaba informes. La Figura 3.10 muestra esta brecha, donde la mitad de los países carece de la obligación de difundir públicamente los informes del estado del ambiente. Esta cifra está moderada; algunos países tienen la obligación de difundir informes del estado del ambiente desde más de un ministerio. Una segunda categoría de países cuenta con informes del estado del ambiente, pero estos tienen escasa difusión.

En las evaluaciones TAI, menos de la mitad de los informes del estado del ambiente fueron considerados

CUADRO 3.6

ESTADO DEL AMBIENTE, HUNGRÍA: LA IMPORTANCIA DE LA CAPACIDAD DE USO

“Todos tienen derecho a conocer los hechos y los datos sobre el ambiente y por ende, en especial, el estado del ambiente, el nivel de carga ambiental y el uso del ambiente, el nivel de contaminación ambiental, la actividad ambiental, los proyectos y programas y los efectos del ambiente en la salud humana”.

— Párrafo (1) del Artículo 12 de la Ley de Protección Ambiental de Hungría

La forma, la frecuencia y el alcance de los informes del estado del ambiente (EA) varían en cada país. En Hungría, estos informes son principalmente estadísticos e incluyen tres publicaciones: Indicadores del estado del ambiente, El compendio de datos ambientales y el Compendio estadístico (una publicación conjunta de la Oficina de Estadística y varios ministerios). Si bien algunos países subcontratan a OSC o al sector privado para que preparen dichos informes, el informe del EA de Hungría es responsabilidad de la Secretaría de Ambiente y Agua.

La Secretaría de Ambiente y Agua designa un equipo de científicos y especialistas para que recopilen datos para los informes del EA. Con respecto a muchos otros países, este equipo tiene bastante libertad. Curiosamente, Hungría recibió las calificaciones más altas en el indicador de la evaluación TAI “Cantidad de conjuntos de datos centrales, indicadores y conjuntos de datos de tendencia en los informes del estado del ambiente”. Quizás sea una consecuencia de su autonomía de otros organismos y su integración con el gobierno.

Si bien en general los informes del EA han sido bastante buenos, su difusión puede mejorar. A pesar de que el informe está publicado en formato de libro, en versión resumida y en un CD, la coalición húngara de TAI notó que la Secretaría de Ambiente y Agua no hizo ningún esfuerzo para que la información fuera entendible para el público en general. Para tal fin, podrían incluirse afiches temáticos,



El Río Danubio inunda las calles de Budapest, 2006.

folletos, artículos o estudios para diferentes grupos objetivo, tales como la industria, los estudiantes y las OSC ambientales, así como el público en general.

A pesar del informe del EA, muy pocos de los secretarios correspondientes demostraron voluntad para invertir tiempo y dinero en la “capacidad de uso” de la información ambiental (es decir, adaptarla para que sea más accesible o atractiva para el público de acuerdo con el informe húngaro de TAI). Cuando la coalición húngara entrevistó al personal de uno de los cuerpos de inspección ambiental, los entrevistados consideraron que el material suplementario era aceptable y útil, pero reconocieron que carecían de personal de relaciones públicas que se encargara de la tarea de crear y difundir esta información.

Fuentes: TAI - Hungría, 2004b; Anderson et al., 1999.

de tipo “fuerte” por la cantidad de conjuntos de datos, indicadores y conjuntos de tendencias presentados, mientras que menos de un tercio obtuvieron niveles “débiles”, lo que demuestra, por lo general, capacidades suficientes de recopilación y análisis. La difusión de la información manifestó las deficiencias más amplias. Sólo dos informes del estado del ambiente tenían una obligación “fuerte” de difundir la información que contenían. No hubo ninguno que haya sido considerado “fuerte” por su alcance de los medios de comunicación. Sólo uno obtuvo una clasificación “fuerte” por la efectividad con que se presentó la información final ante el público.

El informe regional de TAI para Europa argumenta a favor de lo que se debe hacer para mejorar la calidad de los informes del estado del ambiente y hace hincapié en la publicación de análisis basados en datos de monitoreo, la relación de dichos análisis con las

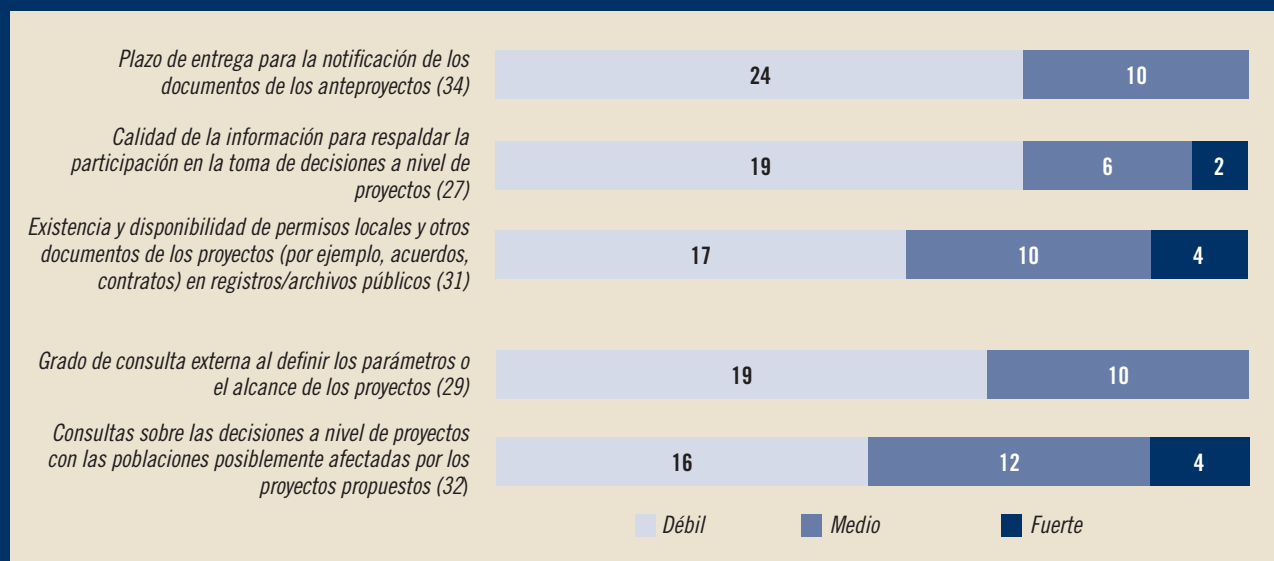
políticas y los proyectos de cada sector y el uso de una serie de herramientas gráficas para ayudar a los lectores a comprender las tendencias y condiciones ambientales (Kiss et al., 2006).

El Cuadro 3.6 muestra que incluso en uno de los casos de mejor desempeño (Hungría), el nivel de capacidad de uso se puede mejorar.

Lecciones: Cómo lograr que la información sea útil y útil

Cada país tiene necesidades diferentes en cuanto a la capacidad de la información. Si bien algunos carecen de capacidad para recopilar información, a otros les cuesta lograr que la información pueda ser utilizada por el público en general. No obstante, de acuerdo con las evaluaciones TAI, muchos gobiernos no toman la iniciativa a la hora de garantizar que la información, sobre la gran variedad de problemas ambientales que afronta cada sociedad, termine en los lugares donde

FIGURA 3.11 PARTICIPACIÓN PÚBLICA: CLASIFICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA A NIVEL DE PROYECTOS
(n = estudios de caso a nivel de proyectos)



La participación pública, como está ejercida, no cumple con las condiciones necesarias para crear un público informado.

más se necesita. Los gobiernos deben hacer esfuerzos específicos por dar prioridad a la distribución de información entre los más afectados por las decisiones sobre los recursos naturales. El solo hecho de poner la información a disposición del público no es suficiente si el objetivo es que el público reciba más educación y participe más.

Una reforma significativa exigiría la producción de información específica para cada público. Esta podría incluir informes que apunten a hacer partícipes a industrias particulares, a educar a los jóvenes o a ayudar a los votantes a comprender los datos que hay detrás de las políticas y los proyectos propuestos. Para llevar esto a la práctica, los gobiernos tendrían que dedicar el tiempo y la energía del personal a identificar los públicos a los que la información está dirigida y a crear campañas de información explícitas que aborden las necesidades de estos públicos.

La promoción de una cultura de apertura

A menudo, tanto los funcionarios electos como los designados, teniendo en cuenta el interés del público y del ambiente, consideran que la toma de decisiones ambientales es un equilibrio entre un análisis técnico basado en datos y un proceso más democrático, basado en opiniones (Snell y Cowell, 2006). Si bien es posible que muchos intenten encontrar un punto medio entre estos dos extremos, tal indecisión disminuye el ritmo con el que la participación pública se integra extensamente en la toma de decisiones públicas.

Las inquietudes de los planificadores y los diseñadores de políticas son comprensibles. El tiempo necesario

para que una toma de decisiones participativa sea efectiva puede percibirse como un costo inaceptable entre los políticos que están en el poder por períodos limitados. Es posible que busquen resultados rápidos en los proyectos que creen que mejorarán el bienestar de sus electores, beneficiarán el crecimiento económico o aumentarán sus posibilidades de reelección o de una nueva designación. A veces, los procesos participativos corren el riesgo de llegar a decisiones en las que el acuerdo entre las partes es mínimo. Tales decisiones pueden causar el descontento de muchas partes involucradas y dejar varios problemas sin resolver.

En un estudio de las decisiones que se tomaron durante las evaluaciones de impacto ambiental del Reino Unido, Snell y Cowell (2006) observaron que los funcionarios de planificación consideran que se encuentran en el punto medio entre dos extremos: por un lado, un enfoque participativo y abierto; por el otro, un método técnico y eficiente. Por este motivo, su conducta fue desigual. Mientras que muchos funcionarios incluyeron los problemas ambientales por miedo a que se tomaran medidas jurídicas, muchos desestimaron los requisitos de participación pública por (a) tomar las decisiones con eficiencia, (b) necesidad de presentar los documentos con anticipación, (c) miedo a retrasarse y (d) el riesgo de causar confusión.

Sin embargo, la frustración que podrían causar estas posibilidades no justifica el abandono de la participación pública. De hecho, es necesario que los administradores públicos examinen más detenidamente la mecánica y el contexto de los procesos abiertos de toma de decisiones.

LA UNIFICACIÓN DE LA POSTURA TÉCNICA Y LA POSTURA POPULAR

Las inquietudes por la calidad de las decisiones ambientales tomadas con la participación del público no son nuevas. Casi es posible intuir que la escasa competencia técnica del público disminuye las posibilidades de obtener un resultado de calidad. En algunos casos puede ser así. No obstante, la base normativa de la participación pública y el imperativo de mejorar los procesos con los que contribuye el público siguen en pie. (El Capítulo 2: "Consolidación de los argumentos a favor del acceso" trata estos temas).

Los funcionarios públicos pueden mejorar los resultados del proceso de toma de decisiones. 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 en cuestión. La educación sobre el proceso mismo de participación pública puede aumentar las probabilidades de confianza y cooperación entre las partes involucradas. La selección activa de varias partes involucradas, especialmente de grupos sin suficiente representación, aumentará las probabilidades de que exista una gama más amplia de posibles soluciones.

El momento de la participación también puede influenciar la calidad y el impacto de los resultados de las decisiones. Cabe suponer que si el público participara en una etapa más temprana, aumentaría la diversidad de opciones para determinada política o proyecto. Por otro lado, una participación pública tardía sugiere que los participantes contribuirán en la aprobación, el rechazo o la revisión. Por último, la calidad de la información afecta en gran medida la sostenibilidad ambiental y social de la decisión final.

Participación pública a nivel de proyectos y políticas

Como sugieren los casos, a menudo se pasan por alto las consideraciones que posiblemente contribuirían a garantizar la calidad de los resultados de las decisiones. La Figura 3.11 refleja el estado de la participación pública a nivel de proyectos. La mitad de los proyectos evaluados por las coaliciones de TAI en este informe no consultó en absoluto al público afectado. En los casos en que hubo consultas y reuniones públicas, las evidencias de las evaluaciones TAI de 34 proyectos locales sugieren que la información no estuvo a disposición del público con la debida antelación (7 de 10 fueron considerados "débiles" por el plazo de entrega de los documentos de los anteproyectos) o que la calidad de la misma no contribuyó a una mejor comprensión o toma de decisiones por parte del público (7 de 10 recibieron una calificación "débil" por su calidad). Las consultas previas en la etapa de evaluación de los proyectos fueron poco frecuentes (sólo en un tercio de los casos). Ningún caso tuvo una participación pública fuerte en las primeras etapas. Más de la mitad de los casos no tenían

la documentación pertinente (permisos locales y otros documentos de los proyectos, tales como acuerdos de concesión o contratos en registro público) a disposición del público para que este la estudiara durante el proceso de toma de decisiones.

A nivel de políticas, existieron más oportunidades para que el público participara, pero con frecuencia no se daban las condiciones para generar políticas técnicamente sólidas y legítimas. La Figura 3.12 expone que en 29 de los 51 casos estudiados por las coaliciones de TAI, el plazo de entrega para la notificación de los anteproyectos fue insuficiente. La calidad de la información sobre el proceso de participación pública y la oportunidad de los informes sobre los resultados del proceso recibieron calificaciones bajas en tres quintos y casi tres cuartos de los casos respectivamente. En tres cuartos de los casos analizados, los anteproyectos de las políticas estaban disponibles con antelación. La mayoría de los casos también tuvo algo de participación, pero dos de cinco casos tuvieron participación escasa o nula. Asimismo, en casi la mitad de los casos hubo un nivel débil o nulo de consulta durante las primeras etapas de creación de las políticas.

El Cuadro 3.7 trata una situación de Sri Lanka en la que una decisión técnica de modificar una carretera sin consultar a muchas de las partes afectadas produjo un conflicto prolongado entre los ciudadanos y el gobierno.

Lecciones: errores técnicos, calidad de la información y el momento oportuno de la participación pública

Los casos estudiados se agrupan en dos amplias categorías de acuerdo con la participación pública. La primera categoría describe situaciones en las que la planificación de los proyectos no contó con ningún tipo de participación pública. Estos casos pueden atribuirse a deficiencias en las leyes sobre las audiencias públicas o las consultas en la evaluación de impacto ambiental, o pueden representar violaciones de la ley, situaciones en las que la aplicación de la participación pública es poco estricta. La segunda categoría de casos no consta siempre de las "mejores prácticas" que mejorarían tanto la cantidad como la calidad de las tomas de decisiones públicas (por ejemplo, anticipación, disponibilidad, publicidad y capacidad de uso de la información de un proyecto y una consulta previa con los grupos afectados). Es difícil argumentar que los aportes públicos son generalmente de una calidad inferior a la de los aportes de los expertos. Las evidencias de las evaluaciones TAI sugieren firmemente que son pocos los intentos de las autoridades a la hora de brindar al público la información y las oportunidades necesarias para que ejerzan su influencia en una etapa suficientemente anticipada para garantizar una toma de decisiones participativa, significativa y reflexiva. Las campañas para mejorar la calidad de los aportes del público podrían comenzar por informar al público de las oportunidades de participación.

Esta historia pone de manifiesto los obstáculos típicos de la participación pública en las decisiones a nivel de proyectos. A pesar de las numerosas violaciones de la ley de participación pública, la construcción de la autopista continuó. La demanda para detener la construcción muestra la importancia del acceso a la justicia y la necesidad permanente de reformar y aplicar las leyes de participación existentes.

En noviembre de 1999, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco de Cooperación Internacional del Japón y el gobierno de Sri Lanka acordaron construir una autopista de varios carriles, de 128 km de longitud, desde la capital nacional, Colombo, a varias ciudades del sudoeste. Durante el proceso de planificación previo, los funcionarios (luego de haber consultado a algunos miembros de la sociedad civil) eligieron una de las dos rutas propuestas.

En marzo de 2000, una coalición de organizaciones comunitarias denominada Organización Conjunta de las Comunidades Afectadas de la Autopista Colombo-Matara, apoyada por un socio TAI, la Public Interest Law Foundation, inició una demanda contra los organismos públicos responsables por dos desvíos de la ruta elegida. El público no había sido consultado para la decisión de hacer un desvío de la ruta aprobada. La mayoría de los habitantes afectados por el desvío se enteraron del plan cuando los funcionarios del Departamento de Agrimensura llegaron a sus propiedades para comenzar a tomar medidas. Además de la falta de participación pública, los demandantes del caso se quejaron del reasentamiento involuntario, la información insuficiente, los malos tratos de los funcionarios, la destrucción de pantanos y lugares sagrados, y la alteración de las estructuras sociales de la comunidad.

El gobierno y el Banco Asiático de Desarrollo no cumplieron con sus propias normas de acceso a la información y participación pública. De acuerdo con la revisión de cumplimiento interno del BASD, durante el proceso de adquisición de terrenos para la autopista, las autoridades se comportaron irrespetuosamente, ya que intimidaban y amenazaban a aquellos que solicitaban más detalles y mayor transparencia antes de aceptar la compensación. Los documentos, como la matriz de compensación y los paquetes individuales de beneficios, no estaban traducidos a la lengua vernácula, el cingalés. El público tampoco disponía de mapas de las rutas planificadas ni de resúmenes relevantes de los documentos reguladores.

La revisión de cumplimiento del BASD también descubrió que las consultas en los pueblos fueron inadecuadas. Todas las reuniones habían tenido lugar en edificios públicos atestados o en casas particulares. Además, el informe afirmaba que el personal que intervino en el reasentamiento carecía de competencias y de capacitación suficientes para poner en práctica y documentar los métodos reconocidos de participación pública. Por último, no se había realizado ninguna EIA adicional (ni ninguna consulta pública) después de la nueva propuesta de desvío de la ruta aprobada, a pesar de las exigencias legales.

En agosto de 2002, los demandantes presentaron una demanda ante el Tribunal de Apelaciones. Analizado en la evaluación TAI de



Sri Lanka, este caso particular obtuvo buenas calificaciones en las leyes básicas como la disponibilidad de un foro para presentar el caso y apelar contra el mismo. Sin embargo, la calificación fue “débil” en los esfuerzos por asegurar que el público contara con la capacidad adecuada para ejercer sus derechos. El desempeño del gobierno también fue malo, dado que los demandantes tenían poco acceso a la información periódica del tribunal. Del mismo modo, una parte muy pequeña de los documentos del tribunal o de la documentación procedimental estaba en el idioma de los afectados directos. La mayoría de los documentos estaban en inglés. Además, de acuerdo con las entrevistas con los demandantes, los costos de iniciar una demanda, incluyendo los honorarios legales, son equivalentes al ingreso anual medio de Sri Lanka: \$850. Dado que los demandantes que no pueden encontrar abogados que se ofrezcan para trabajar voluntariamente deben pagar por adelantado, una cantidad considerable de gente pobre no puede aspirar a resolver sus demandas ante un tribunal.

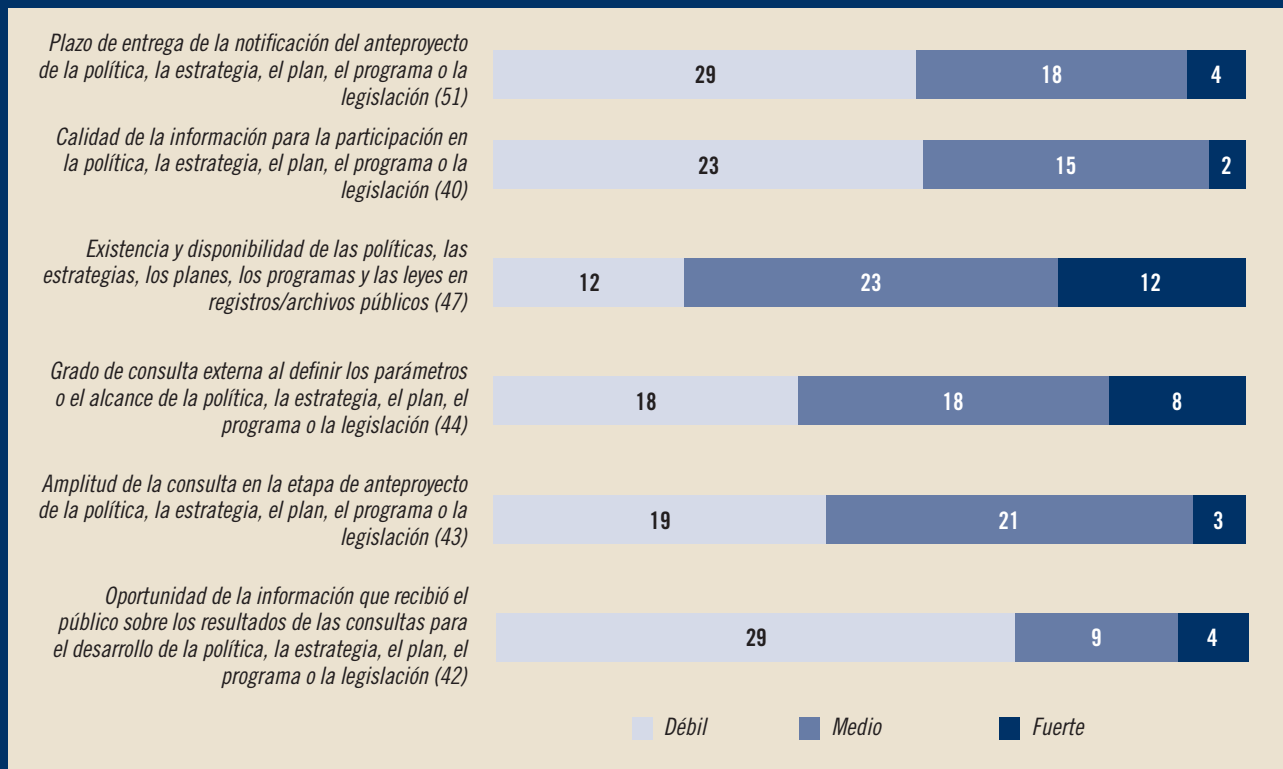
Fuentes:

Asian Development Bank. 2005. *Final report of the Special Project Facilitator on the Southern Transport Development Project Sri Lanka*. Manila: Asian Development Bank.

Public Interest Law Foundation. 2007. *The Access Initiative report: Sri Lanka*. Inédito.

United Nations International Covenant on Civil and Political Rights. 2006. *“Decisions of the Human Rights Committee declaring communications inadmissible under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights.”* Geneva, UN OHCHR.

FIGURA 3.12 PARTICIPACIÓN PÚBLICA: CLASIFICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA A NIVEL DE POLÍTICAS
(n = estudios de caso sobre el proceso de creación de políticas)



LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE APERTURA

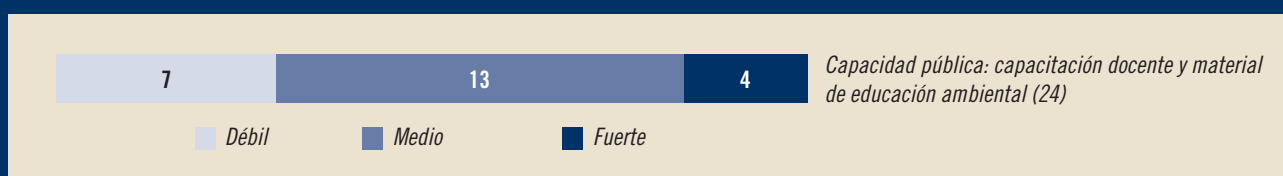
Los costos de participar en la toma de decisiones pueden ser considerables para el público. Con frecuencia, los participantes deben invertir bastante tiempo y recursos para recopilar información, formular posturas, asistir a reuniones, preparar comunicados y controlar o refutar decisiones. Particularmente en el caso de los pobres, la necesidad de esta inversión puede disuadir gravemente la participación.

Los gobiernos que están decididos a incentivar la participación a menudo intentan reducir los costos y los riesgos de la misma. Esto puede consistir en reducciones del tiempo de traslado, los costos o los riesgos del traslado. Donde corresponda, la calidad de la participación se puede mejorar de varios modos, por ejemplo, (a) utilizando mecanismos de participación electrónica, (b) garantizando que la participación

tenga lugar en una zona segura, (c) programando la participación según los horarios de trabajo y de la familia, y (d) permitiendo que las madres asistan con sus hijos. Para ello es necesario disminuir las amenazas de violencia y represalias contra los participantes. Por último, y quizás este sea el aspecto más importante, todas las personas realizan un análisis costo-beneficio cuando deciden si participan o no. En otras palabras, las personas deben comparar la posibilidad de influenciar el resultado con el costo de participar. Por lo tanto, los procesos participativos que ayudan a informar y hacen rendir cuentas a los funcionarios tienen probabilidades de ser muy concurridos.

Asimismo, si el objetivo de la participación es reflexionar sobre los valores ambientales, esos valores deben formar parte del discurso del público. Las escuelas públicas son un entorno clave para desarrollar

FIGURA 3.13 CLASIFICACIÓN DEL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DEL PÚBLICO EN GENERAL (n = países)



Las campañas para incluir educación ambiental varían ampliamente en cada país.

CUADRO 3.8 UN OPTIMISMO CAUTELOSO: LA EDUCACIÓN AMBIENTAL EN SUDÁFRICA

De la *Evaluación TAI de Sudáfrica*:

Existen numerosas evidencias de que Sudáfrica en general es el país que más programas y recursos de educación ambiental (EA) tiene entre los países [sudafricanos] y, aparentemente, la EA cuenta con gran apoyo, tanto de organizaciones gubernamentales como no gubernamentales.

Existe una preocupación considerable por la distribución del financiamiento no gubernamental de los programas de EA y la producción de recursos en algunas de las provincias. Si bien todas las provincias tienen especialistas de EA empleados a nivel provincial para brindar programas de EA al público, carecen del apoyo del sector privado. En cambio, otras provincias, en particular KwaZulu Hatal, Gauteng y la Provincia Occidental del Cabo, parecen gozar de una próspera combinación de apoyo gubernamental y no gubernamental para la EA. La respuesta a la pregunta “¿El público tiene acceso ilimitado a la Educación Ambiental en Sudáfrica?” debe ser afirmativa pero cautelosa.

Afirmativa: Porque hay muchos representantes gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en la EA en las nueve provincias.

Cautelosa: Porque aún existen muchas comunidades, en especial en algunas provincias y en muchas zonas marginales, que no tienen acceso a los recursos de EA, ya sea porque no saben de ellos o porque no los consideran importantes para sus vidas.

El camino por delante

Las estructuras y los procesos para la aplicación de la EA en Sudáfrica parecen estar implementados. Tanto el gobierno (en particular el gobierno provincial) como el sector privado juegan papeles a la hora de afrontar el doble desafío de poner a disposición los recursos y los programas de EA y al mismo tiempo garantizar que sean pertinentes para todos los sectores de la sociedad y estos los utilicen. Con el compromiso continuo tanto del gobierno nacional como del provincial y el apoyo del sector privado, la aplicación exhaustiva de la EA a nivel comunitario es posible.

Fuente: TAI - Sudáfrica, 2002.

los valores y los conocimientos necesarios para promover decisiones justas y efectivas para el ambiente. Los gobiernos interesados en promover ciudadanos activos podrían capacitar a los docentes para que eduquen a los alumnos sobre los usos de los principios de acceso. Esto supondría que los alumnos no sólo aprenderían sobre leyes nacionales, como ocurre en muchos países, sino también sobre cómo se toman las decisiones a nivel local, en especial para los asuntos que afectan la calidad de vida diaria (las alternativas



Alumnos en un aula de Malawi. La educación ambiental y la educación cívica son cruciales en la construcción de la participación ciudadana a largo plazo.

de explotación de la tierra, el desecho de los residuos, el transporte público, la agricultura, los medios de vida y la calidad del aire y del agua), y dónde pueden participar en esos procesos de toma de decisiones.

Fortalecimiento de capacidades: el público en general

Los informes de TAI incluidos en Voz y opción analizaron la ausencia o presencia de capacitación docente y de material sobre educación ambiental. La capacitación docente sobre educación ambiental parece evolucionar con éxito en varios países, pero aún debe desarrollarse en otros. Las próximas evaluaciones TAI incluirán una gama más amplia de indicadores de educación ambiental y cívica.

Si bien muchos gobiernos exigen la enseñanza de educación cívica, y para muchos la educación ambiental es obligatoria, muy pocos integran las dos asignaturas. El Cuadro 3.8 presenta un ejemplo alentador de dicha integración en Sudáfrica. Desde luego, los sistemas educativos varían en gran medida y deben adaptarse a las necesidades y las aspiraciones de las poblaciones locales. Los socios TAI evaluaron la calidad de la educación ambiental en sus países. De acuerdo con los estudios TAI, el 71% de los sistemas

educativos nacionales analizados incluyen algo de educación ambiental en sus planes de estudio. Algunos incorporan la educación ambiental a los estudios sociales y destacan la importancia en el uso humano de los recursos naturales. No obstante, en ninguno de los informes TAI figuraba un plan de estudio que enseñara expresamente a los alumnos a ejercer los derechos de acceso, por ejemplo, cómo elaborar una petición para el gobierno local o una solicitud de acceso a la información. En otros países (aquellos que obtuvieron calificaciones bajas) el gobierno exige o está desarrollando planes de estudio ambientales, pero los docentes no disponen de capacitación ni de libros de texto en el aula (véase la Figura 3.13).

Sin embargo, con respecto a la educación cívica, muy pocos o ninguno de los planes de estudio analizados incluían contenidos sobre cómo las personas pueden obtener acceso al gobierno y participar en la toma de decisiones. Muy pocos estudiantes aprenden cómo participar en una sesión del comité de planificación del gobierno local o cómo recusar una decisión del gobierno ante un tribunal. La educación que reciben los alumnos sobre el gobierno no necesariamente les brinda los valores y el conocimiento práctico que necesitan para ser buenos ciudadanos de una nación bien gobernada.

Lecciones: la construcción de una cultura de participación

Los programas de educación cívica han alcanzado algunos logros a la hora de mejorar el conocimiento cívico de los alumnos, pero en general no han podido mejorar los valores y las actitudes democráticas (Torney-Purta y Amadeo, 2004). De acuerdo con Torney-Purta et al.: “Las vidas cotidianas de los jóvenes en sus hogares, con sus pares y en la escuela crean un contexto “anidado” para su pensamiento y acción en el mundo social y político”. (2001). Las familias, los recursos del hogar, los pares y las escuelas contribuyen a que los niños y los adolescentes aprendan en qué consiste la buena gobernabilidad y la buena ciudadanía. La inclusión de contenidos sobre buena gobernabilidad en la estructura educativa (incluyendo el plan de estudio, el aula y la cultura escolar), el hogar (los intereses de los padres y la disponibilidad de recursos educativos, tales como los periódicos), los pares (incluyendo las organizaciones juveniles) y el vecindario (las organizaciones de servicios sociales y el servicio comunitario) ayudará a desarrollar ciudadanos que tengan conciencia democrática y lleven a la práctica valores de buena gobernabilidad.

En 2002, un estudio de USAID analizó los programas de educación cívica para adultos y para las escuelas en varios países (Hansen, 2002). El estudio se proponía evaluar el impacto de estos programas educativos en aspectos clave de las conductas y actitudes democráticas. En primer lugar, el estudio demostró que la educación cívica de los adultos contribuyó a lograr

“índices de participación política considerablemente más altos entre los participantes del programa, especialmente a nivel local”. En segundo lugar, los programas provocaron “diferencias moderadas pero significativas en el conocimiento de los participantes sobre su sistema político y las estructuras e instituciones democráticas en general”. Por último, contribuyeron a crear “una mayor sensación de eficacia política”.

Si bien los aspectos positivos fueron importantes, al parecer los programas educativos tuvieron “poco efecto en el cambio de los valores democráticos, como la tolerancia política, y en ocasiones afectaron negativamente algunos valores como la confianza en las instituciones políticas”. La educación cívica incentiva el pensamiento crítico sobre los problemas políticos y las deficiencias de las instituciones existentes. En la medida en que esto genere presión para una reforma, es un factor que se puede utilizar para bien. Una breve disminución de la confianza en las instituciones gubernamentales podría ser un primer paso para comprender dónde se deben fortalecer las instituciones políticas.

El estudio también puso de manifiesto que los hombres tienden a beneficiarse más que las mujeres con la educación cívica. Sugiere que “aumentar la participación de las mujeres es considerablemente más difícil que lograr un simple cambio de actitud o una sensación de empoderamiento”. En la mayoría de los países, las mujeres enfrentan más obstáculos que los hombres en la participación política. Entre ellos, la falta de recursos y las barreras culturales, en especial en los países en vías de desarrollo. Para reducir esta brecha entre los géneros, además de la educación cívica se necesitan programas que aborden estas barreras.

El diseño y la calidad de los cursos fueron fundamentales para el éxito de los programas de educación cívica, tanto para los adultos como para los alumnos. Tales programas son más efectivos cuando:

- hay más de tres sesiones;
- los métodos son participativos, por ejemplo, se recurre a grupos de trabajo por temas de interés, dramatizaciones, juegos de rol, resolución de problemas, actividades, simulacros, simulación de actividades políticas o judiciales, y
- los docentes son conocedores del tema e inspiradores.

Un buen programa de educación cívica para promover la buena gobernabilidad:

- afrontaría las barreras de la participación regular en el programa y se planificaría en torno a esos obstáculos;
- utilizaría la mayor cantidad posible de métodos participativos;



Uno de los talleres del programa de capacitación de derecho ambiental para jueces de Indonesia. Estos cursos son necesarios para otorgar un mayor acceso a la justicia.

- crearía oportunidades de participación directamente en el programa a través de las OSC y el compromiso político;
- se centraría en temas directamente pertinentes de las vidas cotidianas de los participantes, como el aprendizaje complementario de los problemas de la vida activa que se prestan a soluciones políticas;
- invertiría en capacitar a los instructores;
- utilizaría asociaciones voluntarias para atraer participantes, dado que están más preparados para aprender;
- prestaría atención a los problemas de género y, cuando fuera posible, tomaría medidas para afrontar las barreras relacionadas con estos problemas;
- mantendría las expectativas de las instituciones políticas a niveles razonables y realistas, y
- haría partícipes a los padres, los docentes y los administradores escolares y haría todo lo posible para ayudarlos a poner en práctica estos valores en sus hogares, su comunidad y el entorno escolar.

Más allá de la educación pública para niños y jóvenes adultos, necesariamente, los gobiernos deben promover

la educación para adultos a través de los medios públicos, en particular, en campañas publicitarias, en la radio y la televisión. Para poder contribuir al acceso, hace falta una combinación de programas de educación cívica mejorados, espacios a nivel familiar y local para que se arraigue la cultura de la participación y la democracia, y un aumento de las oportunidades de participación que ofrecen los gobiernos en los procesos clave de toma de decisiones.

La inversión en la capacidad de acceso

Como se trató en el Capítulo 1, en su forma más simple, el acceso es una situación de oferta y demanda entre el gobierno y la sociedad civil. Si el objetivo del acceso es que promueva el aumento de las opciones políticas y tenga en cuenta los valores ambientales en la toma de decisiones, se debe fortalecer tanto la capacidad del gobierno como la de la sociedad civil.

El fomento de la participación pública significativa en decisiones que afectan el ambiente siempre requerirá financiamiento. A medida que los organismos públicos y las organizaciones de la sociedad civil trabajen para otorgar derechos de acceso y ponerlos

en funcionamiento, deben dar prioridad a la reforma y la innovación. En líneas generales, el costo del acceso recae sobre los gobiernos, el público y las entidades reguladas. Para poder lograr un mayor acceso público a la toma de decisiones y para asegurar que la información adecuada ayude al público a influenciar las decisiones, los gobiernos deben financiar los costos de las siguientes actividades:

- **Acceso a la información:**
 - recopilar y actualizar documentos y bases de datos oficiales
 - analizar información
 - difundir información por correo, a través de los medios, consultas públicas y otras vías; respuestas a solicitudes y pedidos de información
 - capacitar a los oficiales de prensa
 - mejorar la calidad y la utilidad de la información para el público
- **Participación pública:**
 - notificación pública de propuestas y oportunidades de hacer aportes y tomar decisiones
 - brindar la información necesaria para una participación efectiva
 - llevar a cabo audiencias públicas
 - procesar comentarios escritos y orales
 - análisis y respuesta de los aportes públicos
- **Acceso a la justicia:**
 - capacitar a jueces y abogados
 - mantener las instalaciones judiciales y administrativas
 - procesar las demandas
 - prestar asistencia jurídica
 - implementar las decisiones

Muchos de los costos mencionados pueden ser mayores para los asuntos relacionados con el ambiente que para otras decisiones, ya que, a menudo, la complejidad técnica exige capacitación, análisis o comunicaciones especializadas. La toma de decisiones a escalas ecológicamente adecuadas (por ejemplo, las cuencas hidrográficas) también puede requerir la coordinación de jurisdicciones administrativas o la participación de un grupo particularmente numeroso de partes involucradas. También es posible que los costos aumenten con la intervención de comunidades pobres o marginadas, dada la necesidad de financiar su participación y de comunicarse de un modo que resulte más efectivo para ellas.

Un costo de participación muy citado es la cantidad de tiempo que lleva coordinar un proceso de toma de decisiones más inclusivo. Las partes involucradas deben ser notificadas de una decisión inminente con la suficiente anticipación para que puedan preparar su aporte para el proceso. Esto implica tiempo para

recopilar y analizar información, consultar a electores y expertos y resumir y debatir las posibles decisiones. A veces las decisiones requieren varias sesiones de consulta o varios procesos de consulta para que intervenga todo el espectro de partes involucradas. El personal del gobierno necesita tiempo para procesar, analizar y responder al aporte público y luego incorporarlo en la decisión final. En las formas más inclusivas de participación, es posible que se necesite más tiempo para los procesos integrales e impredecibles de negociación, formación de coaliciones y participación en el poder.

En ocasiones, las compañías, los inversionistas y los funcionarios públicos consideran que el tiempo que requiere la participación significativa constituye “una demora”. Muchos piensan que ese tiempo demora el desarrollo, reduce las ganancias y aumenta los costos de los proyectos. Sin embargo, estos costos se deben comparar con la mayor legitimidad y el ahorro de tiempo que puede generar la participación una vez que la decisión ingresa en la etapa de implementación, Sohn et al. (2007), y gran parte del Capítulo 2 plantean que el aumento de la información y el diálogo inclusivo son requisitos para reducir los riesgos financieros, físicos, operativos y de reputación de las compañías y los gobiernos que intervienen en las comunidades.

Los costos descritos hasta ahora son todos costos de transacción que los gobiernos pueden reducir, administrar, compartir o financiar con el fin de tomar decisiones en forma transparente e inclusiva y con la capacidad de rendir cuentas. Existen otros costos que son políticos. No obstante, estos costos y riesgos son menos tangibles y pueden presentar dificultades más fundamentales en la implementación de los derechos de acceso y la calidad de su resultado. En un futuro cercano, esperamos que los promotores del acceso puedan intercambiar innovaciones redituables que sirvan para fortalecer la capacidad de exigir y utilizar el acceso. A continuación presentamos la medida en que los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil han avanzado en el fortalecimiento de capacidades y cómo han compartido incluso los costos que ello implica, a veces con distintos sectores.

FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES PARA BRINDAR ACCESO

Para implementar los derechos de acceso con efectividad, los funcionarios del gobierno deben conocer los marcos legales, las competencias prácticas y los recursos financieros. Para poder poner en práctica y cumplir con las obligaciones detalladas en el Principio 10 de la Declaración de Río, tanto los funcionarios electos como los designados deben comprender los deberes y los procedimientos que supone cada derecho de acceso.

En el nivel más básico, las asambleas legislativas deben ser capaces de desarrollar códigos legales que garanticen el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia. Por ejemplo, las partes del Convenio

Las OSC han jugado un papel cada vez más importante a la hora de desarrollar la oferta de la gobernabilidad. Este estudio de caso del Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), un socio TAI, exhibe uno de los numerosos intentos de reforma y educación que serán necesarios para garantizar que los procesos públicos de toma de decisiones sean justos y cumplan totalmente con la ley.

El programa de capacitación de derecho ambiental Environmental Law Training, organizado en el marco del Indonesia Australia Specialized Training Project (IASTP), es un programa de asistencia externa del gobierno australiano que se encarga de consolidar las instituciones promoviendo un gobierno democrático, eficiente y efectivo en Indonesia. Iniciado a pedido del gobierno indonesio, el programa se propuso cubrir las deficiencias de capacitación de los funcionarios indonesios y de los sectores privados y comunitarios. La segunda etapa del programa tuvo lugar entre 1998 y 2004. Fue organizada por la Universidad de Melbourne en nombre de la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional.

En un principio, la capacitación legal se centró en perfeccionar las competencias y el conocimiento de derecho ambiental de los jueces y los fiscales para que su aplicación sea más efectiva. Más tarde, el programa se amplió e incluyó a agentes de policía, abogados, representantes de agencias ambientales regionales y organizaciones no gubernamentales. Cuando el derecho ambiental se convirtió en una asignatura obligatoria en el plan de estudio del título de derecho, se incluyó también a los académicos universitarios.

Los programas de capacitación fueron desarrollados y aplicados por el personal de la Escuela de Comercio Internacional de la Universidad del Sur de Australia y el Australian Centre for Environmental Law de la Universidad de Sydney, que trabajaron junto al personal del IASTP y el ICEL, socios TAI.

Los instructores australianos e indonesios trabajaron juntos para aplicar programas en ambos países en dos idiomas. Los ocho programas que tuvieron lugar en Australia contaron con 136 participantes. En Indonesia, 1,386 personas (entre ellas, casi 1,000 jueces) asistieron a programas básicos que se ofrecieron en Yakarta

y en muchos centros regionales de todo el archipiélago. Luego se dictaron cerca de una docena de cursos avanzados a aquellos que habían asistido a los cursos básicos. Se presentó un simposio de dos días para 18 miembros de la Corte Suprema de Indonesia. El plan de estudio incluía la buena gobernabilidad y los derechos de acceso. Se adoptó un enfoque práctico que hacía hincapié en los estudios de caso y los viajes de estudio en el campo.

Los resultados de estos programas de capacitación han sido alentadores:

- En marzo de 2003 se formó una asociación de ex alumnos integrada por 1,300 personas. La red de ex alumnos ayudó a los estudiantes a mantenerse en contacto e intercambiar información sobre avances en el derecho ambiental.
- La red, a través de su apoyo moral y práctico a los colegas, ha ayudado a los jueces a tratar con personalidades poderosas del sector comercial cuyas compañías han estado relacionadas con la degradación ambiental.
- El Presidente de la Corte Suprema de Indonesia emitió una directiva para que sólo los jueces que realizaron el curso de capacitación de derecho ambiental puedan ver casos ambientales.
- Ha habido varios procesos exitosos por tala ilegal de árboles dirigidos por fiscales y vistos por jueces que realizaron la capacitación.
- Con la ayuda de algunos de los instructores y los graduados de derecho ambiental, la Corte Suprema de Indonesia adoptó el procedimiento de recurso de amparo colectivo en 2002. (Un recurso de amparo colectivo es un proceso en el que una persona o más entablan una demanda para su beneficio y una clase definida de otros cuyas demandas surgen de las mismas circunstancias).
- Los primeros recursos de amparo colectivo que se interpusieron se presentaron en nombre de las víctimas de las grandes inundaciones de Yakarta de 2002 y del alud del Monte Mandalawangi. En septiembre de 2003, un grupo de jueces indonesios falló a favor de las víctimas y el ambiente.

de Aarhus están obligadas a incorporar estos principios en los códigos legales y a menudo reciben asistencia técnica. Otras asambleas legislativas nacionales tienen el beneficio de contar con la asistencia externa de organismos internacionales o promotores internos del acceso. Además, a menudo es mucho más fácil instituir tales reformas a nivel nacional que realizar las reformas necesarias a nivel local, donde muchas veces, la toma de decisiones descentralizada es víctima de los intereses de la élite local (Ribot y Larson, 2005). Las asambleas legislativas deben tener la capacidad técnica y el poder legal para redactar, aprobar y enmendar leyes que protejan los derechos de acceso.

Las tareas que supone el hecho de brindar acceso comprenden desde asignar especialistas en acceso a la información en agencias ejecutivas hasta mejorar los sistemas de archivo para garantizar que la información oficial se almacene y se localice fácilmente. Garantizar una participación pública significativa es más difícil aun. Dada la amplia gama de actividades que reciben el título de participación pública (véase el Cuadro 2.2), los funcionarios públicos deben saber cómo llevar a cabo consultas y encuestas, llegar a consensos con las partes involucradas y resolver conflictos entre las partes. También juega un papel fundamental la capacidad de los administradores públicos de asegurar que las partes socialmente excluidas tengan un espacio en el

proceso de participación pública y puedan expresar sus opiniones con seguridad e independencia.

El acceso a la justicia obliga a los gobiernos a desarrollar mecanismos de resolución de conflictos que puedan solucionar desacuerdos generados por la disponibilidad de información pública y puedan garantizar que los procedimientos de toma de decisiones sigan un protocolo. Los detalles específicos de cómo se realiza esto puede variar en gran medida en cada contexto. Algunos países deben establecer foros o tribunales independientes para asegurar el acceso a la justicia ambiental, mientras que otros pueden resolver estos conflictos a través de tribunales oficiales. En los países donde los conflictos ambientales ocurren en escenarios distantes, es posible que los foros típicos no sean suficientes. Quizás sea necesario hacer innovaciones legales o reconocer los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos. Por lo tanto, la capacitación debe estar dirigida a los que están involucrados en los mecanismos locales de resolución de conflictos o intentar incorporar a las instituciones existentes en otras formas más modernas.

Algunas asambleas legislativas, entidades y poderes judiciales no sólo tienen dificultades técnicas. Muchas no tienen el poder legal para brindar acceso o no reciben suficientes fondos. Y otras se ven expuestas a la influencia desproporcionada de los intereses creados de toda la sociedad. La corrupción puede socavar la independencia de los funcionarios. En otros casos, los parlamentarios y los jueces padecen la censura excesiva de las autoridades ministeriales y

ejecutivas. Las protecciones estructurales para promover la independencia judicial incluyen el ejercicio del cargo garantizado, el criterio objetivo para el avance judicial, la inmunidad judicial ante acciones legales por instancia de oficio y la protección contra el despido arbitrario. A menudo, el poder ejecutivo justifica su intervención en otras ramas del gobierno argumentando que existe corrupción o incompetencia. Para protegerse del exceso de intromisiones, los poderes judiciales, las asambleas legislativas y las demás ramas del gobierno deben desarrollar suficientes mecanismos de autorregulación para mantener una conducta interna satisfactoria.

También deben tener el control sobre su presupuesto (American Bar Association, 2007; Hall et al., 2002). La importancia de estas dificultades es que la capacidad es más que técnica y es el producto de contextos institucionales más amplios.

Fortalecimiento de capacidades: los gobiernos

Las evaluaciones TAI analizaron el grado en que los funcionarios públicos estaban capacitados en la implementación de principios de acceso. Los resultados de estos estudios variaron en el énfasis que hacían respecto del apoyo financiero, la frecuencia y el alcance de las capacitaciones. Las próximas evaluaciones TAI incorporarán clasificaciones del fortalecimiento de capacidades por separado para cada pilar del acceso, así como los resultados de esos programas de capacitación.

A pesar de las limitaciones metodológicas, las evaluaciones TAI sugieren que, muchas veces, la



La coalición de ONG de TAI-Himalaya recibe capacitación sobre cómo evaluar el acceso en el norte de India. Las ONG juegan un papel clave en el desarrollo de la capacidad de cada una.

FIGURA 3.14 FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES: CLASIFICACIÓN DEL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS (n = países)



Muchos países no acompañaron la reforma legal con suficientes inversiones.

inversión en instituciones de acceso necesita mejoras. Los socios TAI evaluaron la medida en la que cada país había invertido en la capacitación de sus funcionarios para cumplir con pautas legales. La Figura 3.14 expone esos resultados. El Cuadro 3.9 proporciona un ejemplo de una OSC que intentó cambiar esto ayudando a fortalecer la capacidad de los jueces.

Lecciones: la satisfacción de la demanda de una buena gobernabilidad ambiental

Satisfacer la demanda de acceso a las decisiones que afectan el ambiente requiere una inversión y una coordinación de recursos de considerable importancia. Si bien, en última instancia, los gobiernos son responsables de otorgar los derechos de acceso, la satisfacción de la demanda pública exige coordinación entre la sociedad civil, las compañías y diversas ramas del gobierno. Las entidades de asistencia y los organismos fiscales interesados en fortalecer la capacidad de las administraciones ambientales deben coordinar sus actividades en todos los sectores tradicionales. Es probable que para desarrollar instituciones haga falta aunar a las entidades donantes. Por ejemplo, la demanda de acceso a la justicia sólo puede tener éxito en aquellos lugares donde los tribunales pueden aplicar sus decisiones. Las OSC, los medios y las compañías deben continuar exigiendo equidad y justicia en los tribunales y los foros administrativos.

Si su propósito es fortalecer instituciones tales como los tribunales o los medios, las personas de estas instituciones deben fomentar el apoyo de sus miembros para abogar por la implementación y la extensión de los derechos de acceso. Por lo tanto, para que la agenda del acceso progrese, deberá haber nuevas alianzas y coaliciones estratégicas e innovadoras. Las prioridades y los obstáculos relacionados con un mayor nivel de acceso variarán en gran medida en cada país. Es posible que algunos ya tengan tribunales fuertes que puedan aplicar los derechos de acceso. Otros países tienen ministerios ejecutivos relativamente poderosos, que pueden ser la sede ideal para la promoción. Los promotores del acceso tendrían éxito si se centraran en esos puntos de aprovechamiento que abrirán las puertas a una mayor participación pública.

EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD ORGANIZATIVA PARA EXIGIR ACCESO

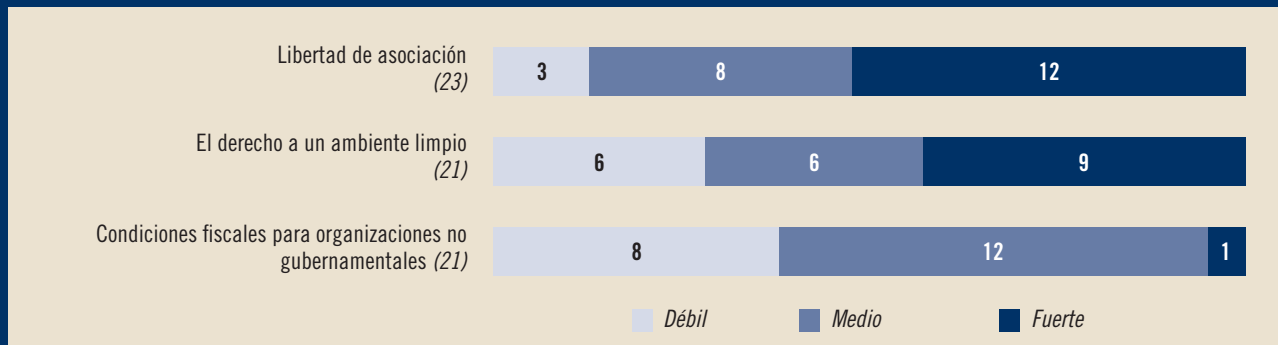
Las OSC de interés público son las que más exigen derechos de acceso. Demandan información y lugares de reunión para expresar sus opiniones y así dar forma a la política pública. Sin mecanismos de justicia para ejercer sus derechos a tener acceso a los documentos gubernamentales y a la participación pública en la toma de decisiones, las OSC pueden quedar afuera de los procesos y los procedimientos de creación de políticas pueden cerrarse a una amplia gama de intereses. En otros casos, las OSC afrontan limitaciones en su legitimación ante los tribunales y es posible que no puedan concretar ninguna demanda, ya que no pueden demostrar que un daño ambiental las afecta exclusivamente.

Las OSC se ven en un aprieto peculiar. Si bien muchos desean trabajar en conjunto con el gobierno y mejorar su desempeño, naturalmente se encuentran en oposición con los funcionarios poderosos. Al mismo tiempo, algunos funcionarios y organismos públicos desean promover a la sociedad civil, mientras que otros se proponen dominarla cada vez más. Este problema es particularmente grave en los países que están saliendo del autoritarismo (Wiarda, 2003).

Por este motivo, las OSC y los funcionarios que desean promover el crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil deben mantener constantemente en equilibrio la sostenibilidad de las actividades de las OSC y su independencia. Si las OSC dependen demasiado del gobierno, es posible que queden a merced de las entidades patrocinadoras. Por otro lado, la dependencia excesiva de fuentes de financiamiento extranjeras o la falta de fondos o personal suficiente pueden implicar una pérdida de capacidad para la sociedad civil en su totalidad. El financiamiento extranjero puede socavar la credibilidad de los reformistas internos (Biekart, 1999) y puede disminuir la fiabilidad de las organizaciones de interés público ante los ojos de los electores internos (Biekart, 1999).

Dadas estas inquietudes, es crucial que las OSC negocien el territorio que hay entre la sostenibilidad de sus actividades (en especial, la recaudación de fondos) y la fidelidad a su causa. Para cada OSC, esto supondrá emprender un camino único dentro del contexto local.

FIGURA 3.15 FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES: CLASIFICACIÓN DE LAS LEYES MARCO PARA LAS OSC (n = países)



Los indicadores jurídicos demuestran que los derechos básicos están implementados, pero sólo hay incentivos fiscales moderados.

No obstante, existen algunos estándares y reformas legales que favorecen tanto la independencia como la sostenibilidad de las OSC y, por ende, promueven el poder de este “Tercer sector” de abogar por el interés público:

- **Libertad de asociación.** Aun en los países que permiten que las personas se asocien e interactúen libremente, muchas veces, 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 (McGray, 2007), la inscripción de cada miembro o las cargas fiscales excesivas dada la poca claridad de su condición de organización sin fines de lucro.
- **Desarrollo del apoyo público interno.** Los gobiernos pueden ayudar a desarrollar el apoyo interno de las OSC subvencionando o exigiendo anuncios de servicio público, haciendo donaciones deducibles de impuestos a las OSC y patrocinando campañas publicitarias sobre temas de interés público.
- **Fondos semilla.** Los gobiernos pueden establecer requisitos y procesos de toma de decisiones transparentes para otorgar donaciones competitivas a organizaciones sin fines de lucro.

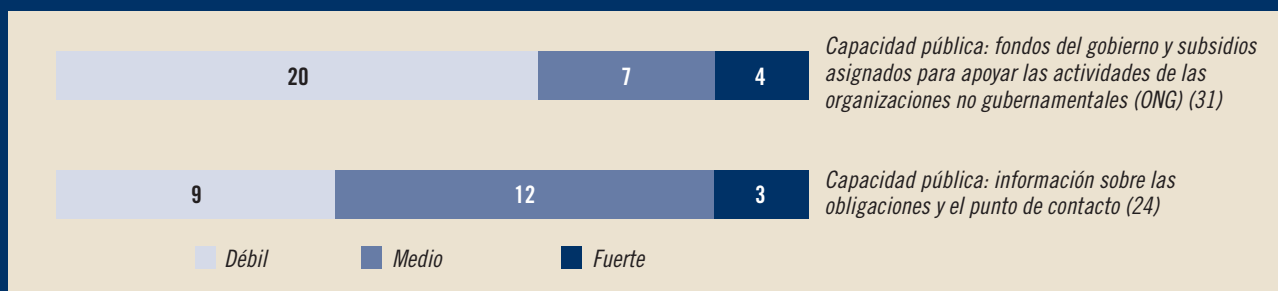
- **Condición de exención de impuestos.** Las organizaciones que se inscriban como organizaciones sin fines de lucro pueden estar exentas de impuestos a los ingresos. Las normas de dicha exención deben ser transparentes y deben estar sujetas a revisiones independientes.
- **Legitimación amplia para el 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.

En total, estas reformas pueden aumentar el poder de negociación de las OSC internas a nivel de la creación de políticas y de los proyectos, y pueden incrementar el apoyo local y la participación en sus actividades.

Fortalecimiento de capacidades: las organizaciones de la sociedad civil

Las evaluaciones TAI detectaron condiciones generales favorables para las OSC en varios países. Esto coincide

FIGURA 3.16 FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES: CLASIFICACIÓN DEL ESFUERZO DEL GOBIERNO POR FORTALECER LAS CAPACIDADES DE LAS OSC (n = países)



La información sobre las obligaciones gubernamentales de brindar acceso y sobre las fuentes de financiamiento internas del gobierno es básica y deja una oportunidad considerable para el crecimiento.

Mucho ha cambiado para la sociedad civil de Letonia en los últimos 20 años. Los ciudadanos letones sufrían limitaciones para organizarse bajo el dominio soviético, pero a medida que transcurría la década de 1980, junto con la *glasnost* y la *perestroika* hubo una liberalización cada vez mayor y, con grandes esfuerzos, se obtuvieron las libertades de asociación. Luego de la independencia, durante el largo período previo a la admisión en la Unión Europea (UE), la aplicación de leyes menos restrictivas y la estabilidad del financiamiento extranjero fomentaron el crecimiento de la sociedad civil en el país. Hoy, debido en gran parte a las reformas favorables, la sociedad civil de Letonia ha crecido, pero todavía afronta problemas de sostenibilidad y apoyo popular. Este es el caso del incipiente movimiento ambiental del país.

Un entorno favorable: necesario pero no suficiente

Los gobiernos pueden apoyar efectivamente la sostenibilidad y la autonomía de la sociedad civil brindando incentivos adecuados que estimulen el crecimiento de las OSC. Algunos de los instrumentos para fortalecer la capacidad de las OSC son las condiciones fiscales favorables, los fondos semilla y las capacitaciones. La experiencia de Letonia ilustra el éxito que tuvieron los incentivos que brindó el gobierno estatal, pero también pone de relieve los desafíos futuros. Recientemente, las leyes han otorgado exenciones y reducciones de impuestos, lo que ayuda a las OSC de Letonia a dedicar más recursos a sus actividades. Dado que el código impositivo de Letonia exige a las organizaciones cuyos objetivos no incluyen, ni directa ni indirectamente, la generación de ingresos o capital, la mayoría de las OSC de Letonia están exentas de impuestos.

El cambio de los patrones de financiamiento

Es posible que las condiciones fiscales favorables no sean suficientes para garantizar la supervivencia de las OSC en Letonia. De acuerdo con Erika Lagzdina, directora de la oficina del país del socio TAI REC-Latvia (Centro Regional del Medio Ambiente), las donaciones de la Zona Económica Europea (ZEE)/UE han estimulado el reciente crecimiento de las OSC más que las exenciones de impuestos o incluso la libertad de asociación garantizada por la Ley de Organizaciones No Gubernamentales de 2005. Dado el bajo nivel de financiamiento de parte del sector privado, las donaciones del gobierno han resultado ser una de las pocas fuentes de financiamiento disponibles para el sector

de las OSC. Sin las donaciones del gobierno, la existencia del sector no gubernamental de Letonia se vería gravemente amenazada, ya que la gran mayoría de OSC carece de la capacidad y las competencias necesarias para la planificación y la recaudación de fondos a largo plazo.

Servicios de consultoría: ¿trabajar para o con el gobierno?

La vitalidad a largo plazo del “tercer sector” de Letonia probablemente dependa de la capacidad de las organizaciones de competir por las donaciones, en particular para prestar servicios de consultoría a los gobiernos, incluyendo los municipios. Este desplazamiento del financiamiento en Letonia ha modificado la relación entre las OSC y el gobierno, lo que ha causado que muchas OSC comiencen a recaudar dinero trabajando para gobiernos nacionales, regionales y locales. Por un lado, esto puede poner en peligro los beneficios de la independencia del estado; por el otro, puede representar el comienzo de una cooperación más interdependiente y sostenible entre la sociedad civil y el gobierno.

El acceso a la justicia; la condición jurídica y la legitimación amplia

Para las organizaciones de la sociedad civil de Letonia, el acceso a la justicia no ha sido fácil. Algunos de los fundamentos del acceso a la justicia son fuertes. Sin embargo, pocas veces las organizaciones ambientales y otras OSC han tomado medidas judiciales para resolver sus demandas contra entidades privadas o públicas. La mayoría de los conflictos se manejó con órdenes administrativas.

En las últimas dos décadas se ha producido un crecimiento considerable en la sociedad civil, pero aún existen dificultades. Más allá de los cambios en el financiamiento y la batalla constante para sostener sus actividades, las OSC y los organismos gubernamentales que las apoyan necesitarán algo más que una simple reforma legal. La sociedad civil letona ha tenido diversas oportunidades de realizar actividades y ejercer influencia en los últimos años. Muchas veces, esta influencia ha estado limitada únicamente por los intereses de las mismas OSC. Y si bien hoy hay menos OSC que hace dos años, la mayoría trabaja con proyectos más grandes que afectan a más personas.

con las conclusiones generales sobre el crecimiento global de la sociedad civil (Ottaway y Carothers, 2000). Un área clave para mejorar es la capacidad cada vez mayor de las OSC de exigir y emplear el acceso a la información y los mecanismos de justicia para el interés público donde existan. La Figura 3.15 indica que en el 87% de los países evaluados, las leyes de libertad de asociación eran de tipo “fuerte” o “medio”, lo que permite que las personas formen organizaciones o se reúnan en público o en privado libremente. Los tres países que obtuvieron calificaciones “bajas” tenían limitaciones en la formación de los partidos políticos, los sindicatos o las OSC. Estos países presentaban excepciones generales de la libertad de asociación, por ejemplo, definiciones muy vagas de los “actos de

terrorismo”, que incluían las reuniones pacíficas, o cláusulas que evitaban las asociaciones que pudieran amenazar “la moral pública”. Si bien las evaluaciones TAI comprobaron que 6 de 21 países analizados no tenían un derecho expreso a un ambiente limpio en su código legal (cuya calificación fue “débil”), otros 6 contaban con fallos de la corte suprema o leyes nacionales que garantizaban el derecho a un ambiente sano (y cuyo nivel fue considerado “medio”). Los 9 restantes tenían disposiciones constitucionales expresas que garantizaban el derecho a un ambiente sano. En una escala más pequeña, el 62% de los países analizados ofrecía una exención general de impuestos a las organizaciones no gubernamentales (sin fines de lucro). Dos de cinco evaluaciones TAI demostraron que

las ONG deben hacer frente a una excesiva cantidad de impuestos y, en algunos casos, sufren la extorsión o el acoso de los funcionarios públicos.

La Figura 3.16 sugiere que los gobiernos pueden sustentar la capacidad de las OSC de ejercer los derechos de acceso. Mientras que la mayoría de los gobiernos publicó información sobre las obligaciones de otorgar acceso a la información, a la participación pública y a la justicia, tres de cinco agencias ambientales analizadas no otorgaban fondos ni subsidios para ayudar a apoyar las actividades de las ONG.

El Cuadro 3.10 presenta el ejemplo de Letonia, que hace poco logró grandes avances en el fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil.

Lecciones: relaciones desarrolladas para mantener el equilibrio entre autonomía y sostenibilidad en el sector de las OSC

Cualquier persona con experiencia en organizaciones sin fines de lucro conoce las restricciones constantes de presupuesto. Como demostró esta sección, las limitaciones financieras y legales que afrontan las OSC pueden, en su conjunto, tener un enorme impacto en la salud del movimiento ambiental y la sociedad civil en su totalidad. Los gobiernos pueden crear entornos favorables para invitar a las OSC y conferirles el poder de sentarse en la mesa de negociaciones y adoptar un papel activo en la administración de los recursos naturales. Aun así, las OSC deben atenuar activamente este apoyo con intentos de permanecer lo suficientemente independientes para llevar a cabo sus misiones.

La experiencia de la red TAI ha demostrado que para que las reformas tengan éxito, debe haber un tire y afloje entre las OSC y el gobierno. Muchas veces, estas "relaciones políticamente desarrolladas" exigen que el gobierno y la sociedad civil trabajen de manera conjunta. Cuando existen desacuerdos sustanciales, o cuando el litigio es la única salida, las OSC deben estar dispuestas a participar en un conflicto legítimo y constructivo con el gobierno. Un informe de 2005 estableció que TAI estaba basada en un "modelo de desarrollo de cambio y diálogo", lo que implica que el diálogo y el intercambio entre los gobiernos y las OSC son centrales para el proceso de reforma (Wadell, 2005). Eso es lo que generalmente sucede con casi todos los socios TAI. Sin embargo, muchos han tenido éxito con el empleo de tácticas mayoritariamente contenciosas. En Europa, por ejemplo, Environment-People-Law (Ucrania) y la Environmental Management and Law Association (Hungría) han presentado varias acciones legales. Aun así, los miembros de ambas OSC fueron elegidos para el Comité de Cumplimiento de Aarhus por las Partes del Convenio de Aarhus (el organismo que juzga y decide sobre los reclamos de los ciudadanos relacionados con el cumplimiento de los estados miembro de Aarhus).

El Capítulo 3 en resumen

- Los resultados de las evaluaciones TAI demuestran que hay obstáculos políticos, legales, culturales y otros relacionados con las capacidades que evitan que se avance más rápido en la implementación de leyes y el establecimiento de prácticas que apliquen los derechos de acceso. El análisis de estos obstáculos sirve de punto de partida para detectar dónde podrían potenciar la reforma los partidarios del acceso.
- A menudo, la resistencia a las iniciativas de transparencia se vence con la formación de coaliciones de partes involucradas. Un activismo en base a problemas específicos puede emplear alianzas estratégicas intersectoriales.
- El acceso a la información por sí solo no estimula la acción pública. El momento y el mensaje son cruciales.
- Muchas sociedades carecen de la capacidad técnica y el marco legal para propiciar la participación pública. Algunas soluciones pueden ser: comprender dónde están las deficiencias en la difusión de información ambiental, dirigir la información a públicos específicos y corregir los incentivos oficiales para producir información.
- Para que el público juegue un mejor papel a la hora de trabajar con los funcionarios para hallar soluciones técnicas, se debe mejorar el acceso a la información sobre la participación pública.
- Las innovaciones en el fortalecimiento de capacidades son, entre otras, la ayuda de las OSC para capacitar a los funcionarios sobre la implementación de los derechos de acceso, la ampliación de la capacidad de las OSC de sostenerse en forma independiente y la educación del público para que utilice los organismos del gobierno en las decisiones ambientales.
- Los gobiernos pueden tomar medidas con el fin de crear un entorno favorable para el crecimiento de la sociedad civil. Del mismo modo, las OSC pueden ayudar a fortalecer la capacidad del gobierno.

Se puede llegar a varias conclusiones a partir de esta sección. En primer lugar, los gobiernos deben hacer esfuerzos por apoyar la viabilidad del sector de las OSC y al mismo tiempo dar lugar a una independencia considerable. En segundo lugar, las OSC que abogan por los derechos de acceso deben negociar constantemente la medida en la que colaboran con el gobierno y la medida de mantener la independencia del mismo.



Recomendaciones

El logro de una mayor democracia ambiental es un proceso a largo plazo. Las evidencias de las evaluaciones por país y los estudios de caso de la Iniciativa de Acceso sugieren que se han alcanzado mejoras en el acceso durante los 16 años posteriores a la Cumbre de la Tierra de Río, pero que aún queda mucho por hacer. Si bien Voz y opción ofrece varias sugerencias y recomendaciones, este capítulo presenta las áreas de prioridad para la acción que creemos que (si reciben la atención de los gobiernos, los grupos de la sociedad civil, las organizaciones internacionales y las compañías) conducirán a mejoras en las leyes de acceso y a beneficios inmediatos en el ejercicio de los derechos de acceso.

Estas recomendaciones, que surgen principalmente de nuestras investigaciones, brindan un punto de partida para mejorar la participación pública, elevar la calidad y la accesibilidad de la información y aumentar la disponibilidad de ayuda judicial y administrativa para los ciudadanos.

Muchas de estas recomendaciones hacen eco de aquellas del informe anterior sobre los resultados de la Iniciativa de Acceso (TAI), *Closing the Gap* (2002). La similitud de muchos de los resultados invita a plantear una pregunta crítica: ¿cómo podemos provocar un cambio sostenible para garantizar los derechos de acceso? Existe una necesidad definida de estrategias para el cambio. A partir de los resultados de esta publicación y el cuerpo de información cada vez mayor que recopila la red TAI, recomendamos dar otros pasos para consolidar el acceso, por ejemplo, instituir reformas legales, integrar la participación pública, formar coaliciones y alianzas y fortalecer la capacidad 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

Problema: Los países estudiados en *Voz y opción* generalmente tenían leyes marco sobre el acceso a la información, por ejemplo, leyes de acceso a la información. La mayoría de los países del mundo aún no las tienen. Incluso en los lugares donde estas leyes integran una base importante para el acceso público a la información ambiental, no son suficientes. Para mejorar el acceso público a la información se necesitan leyes que exijan producción y publicación periódica y proactiva de información ambiental.

MEDIDAS:

- Promulgar leyes marco sobre el acceso a la información en los países que no las tienen. Dichas leyes deben definir los derechos de acceso a la información de manera general y las limitaciones de esos derechos de manera específica.
- Exigir mecanismos proactivos de producción de información, incluyendo, a título enunciativo y no limitativo, registros sobre emisiones y transferencia de contaminantes (RETC), informes de cumplimiento de las instalaciones industriales, sistemas de medidas de emergencia, sistemas regulares de monitoreo de la calidad del aire y del agua, informes del estado del ambiente y evaluaciones de impacto ambiental (EIA). Estos mecanismos requieren un apoyo presupuestario adecuado y una adaptación al contexto específico dentro del país.

- Identificar deficiencias en la disponibilidad actual de la información ambiental, por ejemplo, en la recopilación, el análisis y la difusión. Se necesitan códigos legales y manuales administrativos y judiciales específicos y más fuertes para afrontar las deficiencias exclusivas de cada instrumento.
- Fortalecer los códigos legales para incentivar la producción de información por parte de los gobiernos. Hacer rendir cuentas al personal del gobierno de sus deberes relacionados con el acceso incluyéndolos en la descripción de sus funciones y evaluando su desempeño (y adaptando su remuneración) de acuerdo con la efectividad con la que cumplan con sus deberes. La reforma puede incluir: la introducción de sanciones por ocultación y tergiversación de la información, la creación de normas ampliamente publicitadas para la recopilación y la distribución de información ambiental, el fortalecimiento de la protección de los denunciantes de irregularidades y la gratificación y la promoción de la producción y la difusión de información.

INFORMACIÓN SOBRE CUMPLIMIENTO Y CONTAMINANTES INDUSTRIALES

Problema: Si bien la mayoría de los países adoptan normas de contaminación para las instalaciones industriales, muchos no exigen que dichas instalaciones monitoreen o notifiquen sus emisiones. En los casos en los que las instalaciones industriales deben monitorear sus emisiones, muy pocas veces deben divulgar esta información al público. En la mayoría de los casos, las instalaciones tienen derecho a la confidencialidad sobre sus emisiones ambientales. Casi todas las instalaciones analizadas en las evaluaciones TAI de cada país aludían a la confidencialidad de la publicación de información sobre la emisión de contaminantes. Asimismo, la mayoría de los países aún no cuenta con un Registro sobre Emisiones y Transferencia de Contaminantes que informe al público automáticamente sobre las fuentes y las cantidades de contaminantes industriales. El resultado es que en muchas comunidades el público no tiene ningún modo de saber si una instalación industrial cercana cumple con las normas sobre contaminación o si representa una amenaza para la salud y la seguridad pública.

MEDIDAS:

- Establecer requisitos obligatorios para notificar emisiones o descargas contaminantes de instalaciones industriales, utilizando técnicas convencionales de monitoreo y muestreo para garantizar información de alta calidad.
- Poner esta información a disposición del público en línea y a través de canales que tengan más probabilidades de alcanzar a los afectados, preferentemente dentro de un Registro sobre Emisiones y Transferencia de Contaminantes que

permita que el público obtenga una perspectiva tanto local como global de las emisiones contaminantes de su zona.

- Reducir el alcance de las solicitudes de confidencialidad de modo que las excepciones del requisito de notificación pública sean poco comunes. Especificar qué clases de información deben pasar al dominio público y cuáles pueden ser confidenciales con el fin de reducir el poder discrecional de la administración al divulgar información.

INFORMACIÓN SOBRE LA CALIDAD DEL AIRE Y DEL AGUA

Problema: En muchos países, todavía no existe ninguna obligación del gobierno o de un organismo que exija el monitoreo de la calidad del aire o el agua y la divulgación de los resultados de dicho monitoreo al público. Aun cuando el monitoreo sea mandatorio, generalmente no hay obligación de difundir la información ampliamente de un modo que sea fácil de entender. Además, cuando la información está disponible, es posible que haya que pagar para obtenerla.

MEDIDAS:

- Establecer o fortalecer la obligación de monitorear la calidad del aire y el agua utilizando una sólida lista de indicadores e incluir un requisito que exija analizar las consecuencias de esta información para la salud y el ambiente.
- Exigir la divulgación periódica y pública de la información sobre la calidad del aire y el agua y su análisis, y proporcionar dicha información en forma gratuita.
- Invertir fondos para incrementar los recursos humanos, financieros y físicos necesarios para un sistema de monitoreo sólido.

INFORMES DEL ESTADO DEL AMBIENTE

Problema: Muchos países todavía no exigen que sus secretarías o ministerios de ambiente recopilen y divulguen información sobre las condiciones y las tendencias ambientales de la nación. Estos informes del estado del ambiente (EA) son documentos útiles, pero los organismos responsables de elaborarlos generalmente no se ocupan de difundirlos bien y hacen muy pocos esfuerzos por comunicarse con los medios de comunicación para publicar sus resultados.

MEDIDAS:

- Establecer una obligación que exija informes periódicos del estado del ambiente: al menos una vez cada tres años, si es posible.
- Incentivar el uso de un formato convencional para facilitar las comparaciones entre los años y hacer más hincapié en los datos de tendencia ambiental. Difundir estos datos en Internet en forma gratuita.
- Disminuir el uso de jerga y mejorar la claridad de los informes del estado del ambiente empleando

gráficos y otros recursos visuales para representar datos.

- Colaborar con otros socios y con los medios para garantizar que la información sobre el estado del ambiente sea accesible, esté publicitada y se pueda utilizar ampliamente.

INFORMACIÓN SOBRE EMERGENCIAS Y ACCIDENTES

Problema: Curiosamente, el nivel de acceso público a la información sobre emergencias y accidentes ambientales es notablemente débil en la mayoría de los países analizados. En general, tanto la oportunidad como la calidad de la información sobre derrames químicos u otros incidentes potencialmente peligrosos son poco adecuadas para proteger la seguridad pública, garantizar que la entidad correspondiente dé cuenta del incidente o ayudar a establecer la responsabilidad legal. Actualmente, la mayoría de los accidentes ambientales no se denuncian a menos que el público sea testigo de ellos. Si bien con frecuencia los gobiernos intentan informar al público de cualquier evacuación de emergencia u otras medidas de seguridad pública, por lo general no hay ninguna obligación que exija la divulgación proactiva de información sobre el alcance o la causa del incidente, o que se disponga que la información de emergencia sea precisa y se proporcione efectivamente al público afectado.

MEDIDAS:

- Establecer una obligación que exija la notificación oportuna de las emergencias o los accidentes ambientales; incentivar la creación de normas específicas para el contenido de la información y la oportunidad de las notificaciones de emergencia que prevean la divulgación proactiva de información precisa al público.
- Establecer sistemas de transmisión de emergencia y protocolos para su uso. Dichos sistemas deben tener en cuenta las últimas tecnologías de comunicación (como los teléfonos celulares y los mensajes de texto) además de la tecnología de transmisión de emergencias convencional y los métodos y sistemas de comunicación tradicionales.
- Elaborar una lista de sustancias tóxicas y sustancias peligrosas específicas que, si se emitieran o encontraran accidentalmente, requerirían la notificación inmediata de los habitantes de la zona a través de los protocolos de emergencia establecidos.
- Dejar en claro quiénes son responsables y quiénes deben hacerse cargo de los informes ambientales, durante la emergencia y después de la misma. Esto incluye aclarar las obligaciones que se solapan o no existen y apoyar a los organismos responsables con presupuestos adecuados.

LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA A NIVEL NACIONAL Y A NIVEL DE PROYECTOS

Problema: La posibilidad del público de participar en la toma de decisiones, tanto a nivel nacional como a nivel de proyectos, generalmente está limitada a las últimas etapas de formulación de políticas o planificación de proyectos. Con frecuencia, el nivel de disponibilidad y oportunidad de la información sobre las posibilidades de contribuir en una etapa temprana del proceso de planificación es débil o nulo. En efecto, el público queda excluido de las etapas de formación de la creación de políticas y la planificación de proyectos. Dado que esas son las etapas donde se deciden el alcance y el diseño general de las políticas nacionales y los proyectos locales de desarrollo, la exclusión de las partes involucradas es un defecto grave de la mayoría de los procesos participativos.

MEDIDAS:

- Específicamente, centrarse en la participación ciudadana previa en las políticas y la planificación aumentando las oportunidades de que las partes involucradas contribuyan en las etapas iniciales.
- Adaptar el proceso de notificación de la participación pública de modo que las partes involucradas estén debidamente informadas sobre las oportunidades de participación previa y puedan recibir más material de presentación integral, por ejemplo, anteproyectos iniciales o criterios de alcance. En particular, la difusión de información previa sobre los datos técnicos, económicos y ambientales disponibles puede mejorar la calidad de las decisiones finales.

EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD PARA EL ACCESO

Problema: Muchos funcionarios públicos e incluso miembros del poder judicial no comprenden del todo las leyes de acceso y las prácticas de participación pública, lo que dificulta su capacidad de ayudar al público a ejercer sus derechos de acceso. En algunos casos, los funcionarios carecen de una cultura de cumplimiento del espíritu y la práctica del acceso, así como de la responsabilidad de su rol de hacer posible el acceso. Al mismo tiempo, muchas veces los ciudadanos no son conscientes de sus derechos y no tienen las competencias necesarias para participar de manera efectiva, exigir y recopilar la información que les hace falta y elevar quejas o buscar soluciones cuando no están satisfechos con las decisiones ambientales. Si bien muchas OSC podrían ayudar a los ciudadanos a desarrollar estas competencias, por lo general faltan los recursos financieros para emprender grandes programas de fortalecimiento de capacidades.

MEDIDAS:

- Aumentar los recursos presupuestarios destinados a capacitar a los funcionarios del gobierno e incluso a los jueces, no sólo para que tengan conciencia de las leyes de acceso y cumplan con ellas, sino para que publiciten las oportunidades de participación ciudadana y soliciten la intervención de las partes afectadas.
- Desarrollar asociaciones y aportar el capital inicial a las OSC que tengan experiencia en la organización de la comunidad y la educación sobre asuntos cívicos y ambientales.
- Desarrollar asociaciones entre diferentes organismos y asociaciones con la sociedad comercial y la sociedad civil para garantizar que la información ambiental compleja se pueda utilizar y se publicite.
- Fortalecer la libertad de asociación, desarrollar la conciencia interna de las OSC, otorgar fondos semilla y la condición de exento de impuestos, ampliar la legitimación para el daño ambiental y capacitar a las OSC sobre el acceso a la información, a la justicia y a los mecanismos de participación.
- Brindar un mejor apoyo presupuestario a los programas de educación de los ciudadanos que desarrollen las competencias de participación e integren los valores ambientales.

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. Como los derechos de acceso tienen su base en los derechos humanos internacionales, los partidarios del acceso pueden utilizar 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 para poder reclamar una mayor transparencia e influencia pública.* Los partidarios del acceso pueden emplear tanto alianzas estratégicas como coaliciones amplias de grupos de ideas afines para poder gestionar y apoyar la reforma de las

políticas. Pueden comenzar por los más afectados por la falta de acceso a la toma de decisiones ambientales y extenderse a aquellos que tienen más interés en una agenda de transparencia y democracia. 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 (por ejemplo, reformas constitucionales o tratados internacionales).

- *Los gobiernos y la sociedad civil pueden trabajar juntos para fortalecer las capacidades de los funcionarios.* La correcta capacitación 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 nacionales y regionales, 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 TAI y otros sobre las leyes y las prácticas de acceso 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 cuestiones 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 es apropiada 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 rentabilidad, 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 acceso a 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 y la promoción y colaboración permanentes.

Fuentes

- The Access Initiative (TAI). 2003. The Access Initiative Assessment Toolkit: Evaluating the Foundations of Environmental Governance. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - Argentina. 2001. Acceso a la información y participación pública en materia ambiental: Actualidad del Principio 10 en la Argentina. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - Bolivia. [AÑO] The current situation of access to information, social participation and justice in environmental decision-making in Bolivia. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - Brasil. [AÑO] Access to environmental information, participation and justice in Brazil. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - Bulgaria. [AÑO] Bulgarian assessment summary. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - Chile. 2001. Estudio realizado en Chile sobre el acceso público a la información, la participación y la justicia en la toma de decisiones en asuntos ambientales. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- . 2006. Situación del acceso a la información, la participación y la justicia ambiental en Chile. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - Colombia. [AÑO] Situación del acceso a la información, la participación y la justicia ambiental en Colombia. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - Costa Rica. 2005. Situation on environmental matters: access to information, civic participation, and access to law in Costa Rica. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - Ecuador. 2005. The state of access to information, participation, and environmental justice in Ecuador. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - El Salvador. 2004. Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en El Salvador. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - Hungría. 2001. First Hungarian assessment report. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- . 2004a. Environmental democracy in Hungary: The results of the second Hungarian environmental democracy survey carried out with the TAI methodology. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- . 2004b. Second Hungarian assessment report. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - India. 2004. Capturing progress in implementing access to information, participation and justice in Indian environmental structure in pollution control. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - Indonesia. 2005. First Indonesian assessment report. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - América Latina. 2006. Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en América Latina. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - Letonia. 2004. An assessment of access to information, participation and justice in Latvia. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - México. 2004. Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en México 2004. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- . 2005a. Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en Chiapas. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- . 2005b. Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en Jalisco. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- . 2005c. Situación del acceso a la información, participación y justicia ambiental en el estado de Baja California México. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- . 2006. Mexico pilot water assessment. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - Perú. 2005. Situación del acceso a la información, a la participación social y a la justicia ambiental en el Perú. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - Portugal. 2006. Taidis: Cidadania ambiental informação e participação. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - Sudáfrica. 2002. The Access Initiative-National report for South Africa. Pretoria. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - Sri Lanka. 2007. The Access Initiative report: Sri Lanka.
- The Access Initiative (TAI) - Tanzania. 2006. Sustainable development and environmental democracy in Tanzania: An assessment of access to information, participation, and justice in environmental decision-making. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - Tailandia. 2001. Thailand assessment report. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.

- . 2005. Thailand's state of environmental governance report 2005. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - Ucrania. 2006. Assessment of the access to information, participation in decision-making and access to justice in Ukraine. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- The Access Initiative (TAI) - Venezuela. 2005. Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en Venezuela 2005. Disponible en línea en <http://www.accessinitiative.org>.
- Alt, J. and R. Lowry. 2006. Transparency and accountability in US states: Taking Ferejohn's model to data. In *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*. Chicago.
- American Bar Association. 2007. *Europe & Eurasia Judicial Reform Programs 2007* [cited 17 November 2007]. Disponible en <http://www.abanet.org/rol/programs/judicial-reform.html#EE>.
- Anderson, L., B. K. Wyatt, N. Denisov, and P. Kristensen. 1999. Technical report No 26: State of the environment reporting: Institutional and legal arrangements in Europe. Copenhagen: European Environment Agency.
- Andersson, E. 2005. *The True Costs of Public Participation*. London: Involve.
- Appah-Sampong, E. 2004. *Environmental Impact Assessment (EIA) Requirements in Ghana - The Pathfinder to Sustainable Development*. Accra: Environmental Protection Agency.
- . 2007. Public hearing within the environmental impact assessment review process. *EIA Wiki*, <http://eia.unu.edu/wiki/index.php/Ghana>.
- Arsenova, D. 2006. Personal communication, 13 August 2006.
- Aycrigg, M. 1998. Participation and the World Bank- Success, constraints, and responses. Washington DC: World Bank.
- Badrinath, S. G., and P. J. Bolster. 1996. The role of market forces in EPA enforcement activity. *Journal of Regulatory Economics* 10 (2):165-181.
- Balducci, A., and P. Fareri. 1998. Consensus-building, urban planning policies and the problem of scale: Examples from Italy. In *Participation and the Quality of Environmental Decision-Making*, edited by Frans Coenen, Dave Huitema and J. Lawrence O'Toole. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Banisar, D. 2006. *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Records Laws 2006* [cited July 25 2006]. Disponible en www.freedominfo.org.
- Banisar, D. 2007. *National Freedom of Information Laws and Regulations 2007*. London: Privacy International. Disponible en <http://www.privacyinternational.org/foi/foi-laws.jpg>.
- Beierle, T. C., and J. Cayford. 2002. *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*. Washington DC: Resources for the Future.
- Biekart, K. 1999. *The Politics of Civil Society Building: European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America*. Utrecht: International Books.
- Birnie, P. W., and A. Boyle. 2002. *International Law and the Environment*. New York: Oxford University Press, USA.
- Bovens, M. 2006. *Analysing and assessing public accountability: A conceptual framework*. EUROGOV European Governance Papers C-01-01. Publicado en línea: CONNEX and NewGov.
- Braithwaite, J., and P. Drahos. 2000. *Global Business Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brinkerhoff, D. W., and B. Crosby. 2002. *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Brizga, J. 2007. Phone interview. Washington DC, 25 October.
- Carroll, T., M. Schmidt, and T. Bebbington. 1996. *Participation through intermediary NGOs*. Washington DC: World Bank.
- Centro de Derecho Ambiental, Codesosur Sinergias, Corporación PARTICIPA, and RIDES. 2005. *Acceso a la información, la participación y la justicia en temas ambientales en Chile: ¿Cuánto hemos avanzado?* Santiago, Chile.
- Chambers, R. 1995. *Rural Development: Putting the last first*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Cheema, S. 2000. *Good Governance: A Path to Poverty Eradication*. New York: United Nations Development Programme.
- Chowdhury, F. J., and N. Amin. 2006. Environmental assessment in slum improvement programs: Some evidence from a study on infrastructure projects in two Dhaka slums. *Environmental Impact Assessment Review* 26:530-552.
- Civic Alliance--Latvia. 2007. Civic Alliance--Latvia. 2005 [cited 30 October 2007]. Disponible en <http://www.nvo.lv>.
- Coenen, F. H. J. M. 1998. Participation in strategic greening in the Netherlands. In *Participation and the Quality of Environmental Decision-Making*, edited by Frans Coenen, Dave Huitema and J. Lawrence O'Toole. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Cohn, D. V. 2004a. Lead in D.C. water slashed: Decline comes after WASA resumes using chlorine as disinfectant. *The Washington Post*, 21 May, B01.
- . 2004b. Lead tests demanded in District: Residents fear tap water might be contaminated. *The Washington Post*, 4 February, B01.
- Comisión Nacional del Agua. 2007. Clean Beaches Program 2007 [cited 17 November 2007]. Disponible en http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Playas/Playas_Limpias.htm.
- Congleton, R. D. 2005. *The Political Economy of Crisis Management: Surprise, Urgency, and Mistakes in Political Decision Making*. Fairfax, VA: George Mason University.
- Council Of Europe. 1950. *The European Convention on Human Rights*, Adopted 4 November 1950, Entered in force 3 September 1953.
- . 1986. *Council of Europe resolution No. 171 of the Standing Conference of Europe on regions, environment and participation*.
- . 1993. *Lugano Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment*.
- DC WASA. 2006. *WASA is Fulfilling its Community Water Pledge* [cited October 18 2006]. Disponible en <http://www.dcwasa.com/lead/introduction.cfm>.
- de Silva, L. 1999. Environmental law development in South Asia. *Asia Pacific Journal of Environmental Law* 4 (3):243.

- Diamond, L. 2005. Empowering the poor: What does democracy have to do with it? In *Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives*, edited by D. Narayan. Washington DC: The World Bank.
- Dijkstra, G. 2005. The PRSP approach and the illusion of improved aid effectiveness: Lessons from Bolivia, Honduras and Nicaragua. *Development Policy Review* 23 (4):443-464.
- District of Columbia Official Code. 2005. *District Department of the Environment Establishment Act of 2005*.
- EMA Consult. 2004. *Environmental Impact Assessment of land use change of part of Pian Upe wildlife reserve*. Kampala, Uganda.
- Environmental Sustainability Index: Benchmarking National Environmental Stewardship*. 2005. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law and Policy, Yale University and the Center for International Earth Science Information Network, Columbia University.
- European Commission. 2003. *Directive of the European Parliament and of the Council providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment*, Directive 2003/35/EC, 26 May 2003.
- . 2006. *Aarhus Regulation*, Adopted 6 September 2006, Regulation (EC) N° 1367/2006 of the European Parliament and of the Council, Entered into force on 28 September 2006.
- Filartiga v. Pena-Irala*. 1980. US Circuit Court of Appeals, 2nd Circuit.
- Fox, J. 2000. *Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion*. DRAFT.
- . 2007. The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice* 17 (4 & 5):663 - 671.
- Francis-Nishima, K. 2003. *An Evolving Environment: Environmental Information and Public Participation*. Victoria, BC: Environmental Law Centre.
- Fritsch, O., and J. Newig. 2006. Improving environmental quality through participation? A critical perspective on the effectiveness of deliberative decision making. Paper read at Participatory Approaches in Science and Technology (PATH) Conference, 4th-7th June 2006, at Edinburgh, Scotland.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales. 2001. Legal standing. *Fundación Ambiente y Recursos Naturales* (Website). [cited 16 November 2007]. Disponible en http://www.farn.org.ar/docs/pp/en_justicia2.html.
- García-Guadilla, M. P. 2002. Environmental movements, politics and Agenda 21 in Latin America. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Goldberg, D. 2002. Promoting practical access to democracy: A survey of freedom of information in Central and Eastern Europe. *Article 19*. October.
- Grant, D. 1997. Allowing citizen participation in environmental regulation: An empirical analysis of the effects of right-to-sue and right-to-know provisions on industry's toxic emissions. *Social Science Quarterly* 78 (4):859-873.
- Gray-Molina, G., E. Pérez de Rada, and E. Yañez. 1999. *Transparency and accountability in Bolivia: Does voice matter?* Washington DC: Inter-American Development Bank Latin American Research Network.
- Hadden, S. 1989. Institutional barriers to risk communication. *Risk Analysis* 9 (33):301-308.
- Hall, D., E. Lobina, O. M. Viero, and H. Maltz. 2002. Water in Porto Alegre, Brazil: Accountable, effective, sustainable and democratic. Porto Alegre: Public Services International Research Unit Departamento Municipal de Água e Esgotos.
- Halvorsen, K. E. 2003. Assessing the effects of public participation. *Public Administration Review* 63 (5):535-543.
- Hamilton, J. 1995. Pollution as news: Media and stock market reactions to the toxics release inventory data. *Journal of Environmental Economics and Management* 28:98-113.
- Hansen, G. 2002. Approaches to civic education: Lessons learned. *Technical Publication Series*. Washington DC: USAID, Office of Democracy and Governance.
- Hentschel, J. 1994. *Does Participation Cost the World Bank More? Emerging Evidence*. Washington DC: World Bank.
- Hewitt, K. 1983. *Interpretations of Calamity: From the Viewpoint of Human Ecology*. Edited by K. Hewitt. London: Allen and Unwin.
- Hofman, P. 1998. Participation in Southeast Asian pollution control policies. In *Participation and the Quality of Environmental Decision-Making*, edited by Frans Coenen, DaveHuitema and J. Lawrence O'Toole. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- International Labor Organization. 1989. *Convention (No. 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*.
- Islam, R. 2003. Do More Transparent Governments Govern Better? Washington DC: The World Bank DRAFT.
- Jagwanth, S. 2002. The Right to information as a leverage right. In *The Right to Know, The Right to Live*, edited by R. Calland and A. Tilley. South Africa: ODAC.
- Jarman, A. M. G., and A. Kouzman. 1994. Creeping crises, environmental agendas and expert systems: A research note. *International Review of Administrative Sciences* 60 (3):399-422.
- Jin, Y., A. Pang, and G. T. Cameron. 2006. Strategic communication in crisis governance: Analysis of the Singapore management of the SARS Crisis. *The Copenhagen Journal of Asian Studies* 23:81-104.
- Johnston, M., and S. J. Kpundeh. 2004. Building a clean machine: Anti-corruption coalitions and sustainable reform. Washington DC: World Bank.
- Jordan, L. 2008. Electronic correspondence. Washington DC.
- Kamenarski, G. 2002. SS 23 will be destroyed in Gabrovnica. *Novinar*, 6 November 2002.
- Katz, T., and J. Sara. 1997. Making rural water supply sustainable: Recommendations from a global study. Washington DC: World Bank.
- Kaufmann, D., and A. Kraay. 2002. Growth without governance. *Economia* 3 (1):50.
- Kaufmann, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi. 2005. *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*. Washington DC: World Bank.

- Khanna, M., R. H. Quimio, and D. Bojilova. 1998. Toxic release information: A policy tool for environmental protection. *Journal of Environmental Economics and Management* 36:243-266.
- Kiss, C., H. Poltimae, M. Struminska, and M. Ewing. 2006. *Environmental Democracy: An assessment of Access to Information, Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters in Select European Countries*. Budapest: The Access Initiative Europe.
- Konar, S., and M. A. Cohen. 1997. Information as regulation: The effect of community right to know laws on toxic emissions. *Journal of Environmental Economics and Management* 32 (16):109-124.
- Ksentini, F. 1994. *Draft Principles on Human Rights and the Environment*. E/CN.4/Sub.2/1994/9, Annex I. Geneva: United Nations Economic and Social Council, Commission on Human Rights.
- Lagzdija, E. 2007. Phone interview. Washington DC. 25 October.
- Lanoie, P., and B. Laplante. 1994. The market response to environmental incidents in Canada: A theoretical and empirical analysis. *Southern Economic Journal* 60:657-672.
- Lemos, M. C. 1998. Popular participation and pollution control in Brazil. In *Participation and the Quality of Environmental Decision-Making*, edited by Frans Coenen, Dave Huitema and J. Lawrence O'Toole. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Levi, M. 1998. A state of trust. In *Trust and Governance*, edited by V. Braithwaite and M. Levi. New York: Russell Sage Foundation.
- Ligabo, A., M. Haraszti, and E. Bertoni. 2004. *International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression*. UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, OSCE Representative on Freedom of the Media, OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression.
- Lustig, S., and U. Weiland. 1998. The influence of Local Agenda 21 on local policy and the quality of decisionmaking: The pioneer city of The Hague. In *Participation and the Quality of Environmental Decision-Making*, edited by Frans Coenen, Dave Huitema and J. Lawrence O'Toole. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Mansuri, G., and V. Rao. 2003. Evaluating community-based and community-driven development: A critical review of the evidence. Washington DC: World Bank.
- Markell, D. L., and T. Tyler. 2007. Using empirical research to design government citizen participation processes: A case study of citizens' roles in environmental compliance and enforcement. Draft.
- Martin, R., and E. Feldman. 1998. *Access to information in developing countries*. Transparency International.
- McCubbins, M., and T. Schwartz. 1984. Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science* 28 (1):165-179.
- McGray, H. 2007. *China's Yunnan Province: Challenges and Opportunities in Environmental Governance*. Washington DC: World Resources Institute.
- Mikosa, Z. 2007. Phone interview. Washington DC: October 25.
- Moghraby, A. I. 1997. Environmental impact assessment from a Sudanese perspective: Water Management in Sudan. In *International Association for Impact Assessment 17th Annual Meeting*. New Orleans, USA.
- Molinas, J. 1998. The impact of inequality, gender, external assistance and social capital on local-level cooperation. *World Development* 26 (3):413-431.
- Moughalu, M. I., H. D. Robison., and J. L. Glacock. 1990. Hazardous waste lawsuits, stockholder returns, and deterrence. *Southern Economic Journal* 57:357-370.
- Nakamura, D. 2004a. Davis assails water agency on lead risk: Congressman faults delay in alerting D.C. residents to elevated contamination. *The Washington Post*, 3 February B01, B05.
- . 2004b. WASA backpedaling prompts confusion: D.C. agency changed advice on flushing taps, replacing pipes, health risks. *The Washington Post*, 14 March A16.
- . 2004c. Water in D.C. Exceeds EPA Lead Limit: Random Tests Last Summer Found High Levels in 4,000 Homes Throughout City. *The Washington Post*, 31 January A01.
- Nakhoda, S., S. Dixit, and N. K. Dubash. 2007. *Empowering People: A Governance Analysis of Electricity in India, Indonesia, the Philippines and Thailand*. Washington DC: World Resources Institute.
- Narayan, D. 1998. Participatory rural development. In *Agriculture and the Environment*, edited by E. Lutz, H. Binswanger, P. Hazell and A. McCalla. Washington DC: World Bank.
- . 2004. *Empowerment: A Sourcebook*. Edited by D.Narayan. Washington DC: World Bank.
- Naumann, T. 2006. Welcome to the world of hazardous waste inventories. In *Earth Times*. Silver City, NM: International Relations Center.
- Naumann, T. 2005. Right to Know in Mexico. In *Counter Punch*. Silver City, New Mexico: Counter Punch.
- Nijenhuis, R. 2008. Electronic communication. Washington DC. 25 January.
- Norris, P. Unpublished. *Making Democracy Deliver: Innovative Governance for Human Development*. Bloomfield, CT: Kumarian.
- North American Free Trade Act, Side Agreement on Environmental Cooperation/North American Agreement on Environmental Cooperation 1993.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. 2002. *Rights-based approaches: How do rights-based approaches differ and what is the value added?* [Cited August 14, 2007] Disponible en: <http://www.unhchr.ch/development/approaches.html>
- Ofori, S. C. 1991. Environmental Impact Assessment in Ghana: Current administration and procedures — towards an appropriate methodology. *The Environmentalist* 11 (1):45-54.
- Organization of African Unity (OAU). 1981. African [Banjul] Charter on Human and Peoples' Rights, adopted June 27, 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), Entered into force Oct. 21, 1986. Addis Ababa: Organization of African Unity.

- Organization of American States (OAS). 1969. *American Convention On Human Rights: Pact Of San Jose, Costa Rica*, Adopted 22 November 1969, O.A.S.Treaty Series No. 36, 1144 U.N.T.S. 123, Entered in force 18 July 1978. Washington DC: Organization of American States.
- . 1988. *Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the area of Economic, Social, and Cultural Rights*. Washington DC: Organization of American States.
- Ottaway, M., and T. Carothers. 2000. *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Padgee, A., Y.-S. Kim, and P. J. Daugherty. 2006. What makes community forest management successful? A meta-study from community forests throughout the world. *Society and Natural Resources* 19:21.
- Pauchant, T. C., and I. I. Mitroff. 1992. *Transforming the crisisprone organization: preventing individual, organizational, and environmental tragedies, Jossey-Bass Management Series*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Petkova, E., C. Maurer, N. Henninger, and F. Irwin. 2002. *Closing the Gap: Information, Participation, and Justice in Decision-making for the Environment*. Washington DC: World Resources Institute.
- Pope, J. 2003. Access to Information: Whose right and whose information? In *Global Corruption Report 2003*. Berlin: Transparency International.
- Pretty, J. 1998. Participatory learning in rural Africa: Towards better decisions for agricultural development. In *Participation and the Quality of Environmental Decision-Making*, edited by Frans Coenen, Dave Huitema and J. Lawrence O'Toole. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Privacy International. 2007. Global freedom of information map. London: Privacy International.
- Public Citizen. 2007. *Citizens Protest at the Wilson Building* [cited January 3 2007]. Disponible en <http://www.citizen.org/cmep/Water/us/other/dc/articles.cfm?ID=11258>.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Raja, A., and F. Xavier. 2005. Economic efficiency of public interest litigations (PIL): Lessons from India. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=760370>
- Reel, M., and S. Cohen. 2004. Little action on lead warnings: Many D.C. residents remain unaware of problem. *The Washington Post*. 14 March A01.
- Repetto, R. 2006. *Punctuated Equilibrium and the Dynamics of U.S. Environmental Policy*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Ribot, J. 2002. African decentralization: Local actors, powers and accountability. Programme on Democracy, Governance and Human Rights. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Ribot, J. C., and A. M. Larson. 2005. *Democratic Decentralisation Through a Natural Resource Lens*. New York: Routledge.
- Rietbergen-McCracken, J. E. 1996. Participation in practice: The experience of the World Bank and other stakeholders. Washington DC: World Bank.
- Roht-Arriaza, N. 2002. Promoting environmental human rights through innovations in mediation. In *Human Rights and Environment: Conflicts and Norms in a Globalizing World*, edited by L. Zarsky. London: Earthscan.
- Romero Leon, J. 2007. One step forward, two steps back? Budget transparency. In *Mexico's Right-to-Know Reforms: Civil Society Perspectives*, edited by J. Fox, L. Haight, H. Hofbauer and T. S. Andrade. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Rosenbaum, W. A. 2008. *Environmental Politics and Policy*. Washington DC: CQ Press.
- Rosenthal, U., and A. Kouzmin. 1997. Crises and crisis management: Toward comprehensive government decisión-making. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7 (2):277-304.
- Rydin, Y., and M. Pennington. 2000. Public participation and local environmental planning: The collective action problem and the potential of social capital. *Local Environment* 5 (2):269-279.
- Salzburg Declaration on the Protection of the Right of Information and of Participation. 1980. Second European Conference on the Environment and of Participation. Salzburg.
- Sands, P. 2003. *Principles of International Environmental Law*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Santhakumar, V. 2003. Citizens' actions for protecting the environment in developing countries: An economic analysis of the outcome with empirical cases from India. *Environment and Development Economics* 8:505-528.
- Scott, J. C. 1985. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Second Pan-European Conference. 1993. *Declaration of the Second Pan-European Conference: Environment for Europe*.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). 2007. *Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales*, 28 March 2007 2007 [cited 17 November 2007]. Disponible en <http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/Pages/sniarn.aspx>.
- Shelton, D. 2000. Law, non-law, and the problem of 'soft law'. In *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, edited by D. Shelton. Oxford: Oxford University Press.
- Singh, S. 2007. India: Grassroots initiatives. In *The Right to Know: Transparency for an Open World*, edited by A. Florini. New York: Columbia University Press.
- Snell, T., and R. Cowell. 2006. Scoping in environmental impact assessment: Balancing precaution and efficiency? *Environmental Impact Assessment Review* 26 (4):359-376.
- Sohn, J. E. 2007. *Development without conflict: The business case for community consent*. Washington DC: World Resources Institute.
- Spencer, D. 2004. Hillscape: Hill lawyer's anger energizes lead fight. *The Hill*, March 17.
- Stec, S. and S. Casey-Lefkowitz. 2000. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. New York, NY: United Nations.
- Stephan, M. 2002. Environmental information disclosure programs: They work, but why? *Social Science Quarterly* 83 (1):190-205.

- Stiglitz, J. 1999. On liberty, the right to know, and public disclosure: The role of transparency in public life. Paper read at Oxford Amnesty Lecture, 27 January, at Oxford, UK.
- Tae-Hoon Park v. Republic of Korea*. 1995. United Nations Human Rights Committee.
- Torney-Purta, J., and J. Amadeo. 2004. Strengthening democracy in the Americas: An empirical study of the views of students and teachers. Washington DC: Organization of American States.
- Torney-Purta, J., R. Lehmann, H. Oswald, and W. Schulz. 2001. Citizenship and education in twenty-eight countries: Civic knowledge and engagement at age fourteen. Amsterdam: The International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
- Trevino Rangel, J. 2007. The Transparent Denial of Information. In *Mexico's Right-to-Know Reforms: Civil Society Perspectives*, edited by J. Fox, L. Haight, H. Hofbauer and T. S. Andrade. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Tumushabe, G. W., and A. Bainomugisha. 2004. The politics of investment and land acquisition in Uganda: A case study of Pian Upe game reserve. Kampala, Uganda: ACODE Policy Briefing paper No.7.
- Tunstall, D. 2008. Personal communication. Washington DC, February 15.
- Turner, M. A., and Q. Wieninger. 2005. Meetings with costly participation: An empirical analysis. *Review of Economic Studies* 72 (1):247-268.
- Uganda Wildlife Association. UWA. 2002. Information on Pian Upe Wildlife Reserve. Kampala: Uganda Wildlife Authority.
- United Nations. 1994. *Draft Principles on Human Rights and the Environment*. Geneva: United Nations Economic and Social Council.
- United Nations Development Programme (UNDP). 1999. Human Development Report 1999: Globalization with a Human Face. New York: UNDP.
- . 2002. *Human Development Report 2002: Deepening democracy in a fragmented world*. New York: UNDP.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). 2002. *What is Good Governance?* United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific [cited 17 November 2007]. Disponible en <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>.
- United Nations Economic Commission for Africa (UNECA). 2005. *Review of the Application of Environmental Impact Assessment in Selected African Countries*. Addis Ababa: United Nations Economic Commission for Africa (UNECA).
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). 1998. *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making, and Access to Justice in Environmental Matters: Aarhus Convention*, Adopted 25 June 1998 in Aarhus, Denmark, UN Doc. ECE/CEP/43, Entered into force 30 October 2001.
- . 2007. *Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*. United Nations Economic Commission for Europe 2007a [cited 18 November 2007]. Disponible en <http://www.unece.org/env/pp/news.htm>
- United Nations Environment Program (UNEP). 1992. United Nations Conference on Environment and Development: Rio Declaration on Environment and Development: Rio de Janeiro, 3 to 14 June 1992.
- United Nations Environment Program/ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNEP/OCHA). 2008. *Environmental Emergencies* [Website]. United Nations Environment Program/ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs 2007 [cited 12 February 2008]. Disponible en <http://ochaonline.un.org/AboutOCHA/Organigramme/EmergencyServicesBranchESB/EnvironmentalEmergenciesSectionEES/tabid/1276/Default.aspx>
- United Nations General Assembly. 1946. *Resolution 59(I)*, 14 December.
- . 1948. *Universal Declaration on Human Rights*, Adopted 10 December 1948, UN General Assembly Resolution 217A(III).
- . 1966a. *International Covenant on Civil and Political Rights*, Adopted 16 December 1966, General Assembly resolution 2200A (XXI), Entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49.
- . 1966b. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Adopted 16 December 1966, General Assembly Resolution 2200A (XXI), Entry into force 3 January 1976, in accordance with Article 27.
- . 1982. *World Charter for Nature*, edited by United Nations General Assembly: United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights.
- . 2000. *United Nations Millennium Declaration*, Adopted 8 September 2000, General Assembly Resolution 55/2.
- United States Environmental Protection Agency (US EPA). 2004. *Administrative Order for Compliance on Consent*. Philadelphia: United States Environmental Protection Agency Region III.
- . 2006. *Message from EPA Regional Administrator*. USEPA 2006a [cited October 18 2006]. Disponible en http://www.epa.gov/dclead/ra_message.htm.
- . 2006. *Update on Lead in Drinking Water: August*. USEPA 2006b [cited October 18 2006]. Disponible en <http://www.epa.gov/dclead/>.
- Uphoff, N. 1986. *Improving international irrigation management with farmer participation: Getting the process right*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- . 2005. Analytical issues in measuring empowerment at the community and local tools. In *Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives*, edited by D. Narayan. Washington DC: The World Bank.
- Vaisutis-White, S. 1994. Waiting for the bloom to peak: Australia's deadly river harvest. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 2 (2):98-101.
- Veit, P., G. Z. Banda., A. Brownell, S. Mtisi, P. Galega, G. Mpunda Zanja, R. Nshala, B. O. Ochieng., A. Salomao., and G. Tumushabe. Forthcoming, 2008. *On Whose Behalf? Legislative Representation and the Environment in Africa*. Washington DC: World Resources Institute.
- Veit, P., and J. Ribot. 2008. Personal communication. Washington DC, February 15.
- Vējonis, R. 2007. *Aarhus Convention Implementation Report for Latvia*. Riga, Latvia: Ministry of the Environment.

- Vides Aizsardzības Klubs v. Latvia. 2005. *Chamber Judgment in the Case of Vides Aizsardzības Klubs v. Latvia*. European Court of Human Rights.
- Wagner, W. E. 2004. Commons ignorance: The failure of environmental law to produce needed information on health and the environment. *Duke Law Journal* 53 (6):1619-1745.
- Waites, J. 2002. The Aarhus Convention: A new instrument promoting environmental democracy. In *Conference on Sustainable Justice 2002*. Montreal: Centre for International Sustainable Development Law.
- Washington D.C. *Emergency Information Center*. 2006. *Emergency Information Center: Lead in Drinking Water* [cited October 18 2006]. Disponible en <http://alert.dc.gov/eic/cwp/view.asp?a=3&Q=562950&PM=1>.
- Washington Post Editorial. 2004. WASA's water woes. *The Washington Post*, 4 February A22.
- Webler, T., S. Tuler, and R. Krueger. 2002. What is a good public participation process? Five perspectives from the public. *Environmental Management* 27 (3):435-450.
- Wheeler, D. R. 1999. *Greening Industry: New Roles for Communities, Markets, and Governments*. Washington DC: World Bank.
- White, T. A., and C. F. Runge. 1995. The emergence and evolution of collective action: Lessons from watershed management in Haiti. *World Development* 23 (10):1683-1698.
- Wiarda, H. J. 2003. *Civil Society: The American Model and Third World Development*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Wilson, J. Q. 1973. *Political Organizations*. New York: Basic Books.
- WJLA-ABC7. 2004. Former water quality manager testifies about lead contamination. [cited January 3 2007]. Disponible en <http://www.purewaterdc.com/cgi-bin/newsmanager/readarticle.cgi?article=20>.
- Wood, C. 1997. What has NEPA wrought abroad? In *Environmental Policy and Nepa: Past, Present, and Future*, edited by R. Clark. and L. W. Canter. Boca Raton, Florida: CRC Press.
- World Bank. 1992. *Governance and Development*. Washington DC: World Bank.
- . 1994. *The World Bank and Participation*. Washington DC: World Bank Learning Group on Participatory Development, Operations Department.
- World Resources Institute. 2003. *World Resources 2002-2004: Decisions for the Earth: Balance, Voice, and Power*. Washington DC: UNDP, UNEP, World Bank, and WRI.
- Zaharchenko, T., and G. Goldenman. 2004. Accountability in governance: The challenge of implementing the Aarhus Convention in Eastern Europe. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 4:229-251.
- Zazueta, A. 1995. *Policy Hits the Ground: Participation and Equity in Environmental Policy-Making* 7. Washington DC: World Resources Institute.

La Alianza por el Principio 10

La Alianza por el Principio 10 (PP10) es una iniciativa global que apoya la toma de decisiones transparente, inclusiva y capaz de rendir cuentas a nivel nacional. La Alianza proporciona un centro de reunión para que los gobiernos, los grupos de la sociedad civil y las organizaciones internacionales trabajen de manera conjunta para promover la aceleración de la implementación del Principio 10, de modo que las decisiones que afectan el ambiente sean más equitativas y sostenibles. Motivada por la convicción de que un mayor acceso público a la información, a la participación en la toma de decisiones y a la justicia conducen a un desarrollo más justo y ambientalmente responsable, la Alianza PP10 promueve el aprendizaje transnacional e incentiva la rendición de cuentas voluntaria entre sus miembros. Para más información, consúltese www.pp10.org.

Entre los miembros de la PP10 hay 9 gobiernos, 4 organismos internacionales y más de 35 organizaciones de la sociedad civil. A continuación hay una muestra de los logros recientes de los socios de la PP10.

La promoción de la capacidad para demandar acceso

Australia: acercamiento de la información a las personas

Hoy en día, la Australian Environmental Defense Organization (ANEDO) brinda asesoramiento jurídico y capacitación sobre derecho ambiental directamente a las comunidades regionales que de otro modo no tendrían acceso directo a tales servicios. Además, ANEDO ha empleado a un funcionario de participación indígena para mejorar el acceso a la justicia, a la información y a la participación de las comunidades indígenas que intervienen en asuntos ambientales.

México: colaboración regional

A partir del éxito de sus oficinas nacionales, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México (IFAI) ha establecido rápidamente oficinas en cada estado para que la ciudadanía local pueda solicitar información. A nivel regional, el IFAI trabaja con otros gobiernos nacionales y OSC para

promover el acceso público a la información y crear agendas comunes a través de las fronteras.

Ecuador: educación de los funcionarios públicos

El Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA) ha trabajado con socios en Ecuador para capacitar a más de 1,000 funcionarios públicos (tanto del gobierno nacional como de los gobiernos locales), representantes de la sociedad civil y académicos. El CEDA ha trabajado con más de 2,500 ciudadanos en más de 68 talleres de fortalecimiento de capacidades y 5 foros nacionales, y también ha desarrollado y publicado tres manuales de capacitación (uno por cada derecho de acceso), una guía para la sociedad civil y varios folletos para ayudar a difundir y crear conciencia sobre el Principio 10.

La promoción de la reforma legal

Uganda: legislación sobre acceso a la información

El gobierno de Uganda ha promulgado una ley sobre el acceso a la información y ha establecido un centro integrado de información y documentación para brindar al público información clave sobre las políticas del gobierno y otros datos.

Tailandia: el anteproyecto de la constitución

El Thailand Environment Institute (TEI) ha contribuido con el anteproyecto de la nueva Constitución tailandesa y trabajó con el King Prajadhipok's Institute y la Union of Civil Unity para arribar a una redacción clave que incentive la participación pública en asuntos ambientales. El TEI también trabaja con el Constitution Institute para establecer un tribunal ambiental en Tailandia.

Ecuador: leyes de consulta

En 2006, ECOLEX, una organización de la sociedad civil, finalizó su trabajo con el gobierno, que aprobó la ley "Norma de consulta previa para decisiones gubernamentales sobre el ambiente". La norma fue el resultado de dos años de debate entre los ciudadanos moderado por ECOLEX, con la participación de representantes de compañías, industrias, gobiernos, OSC y grupos indígenas.

La promoción de la capacidad para brindar acceso

Chile: cartografía del acceso

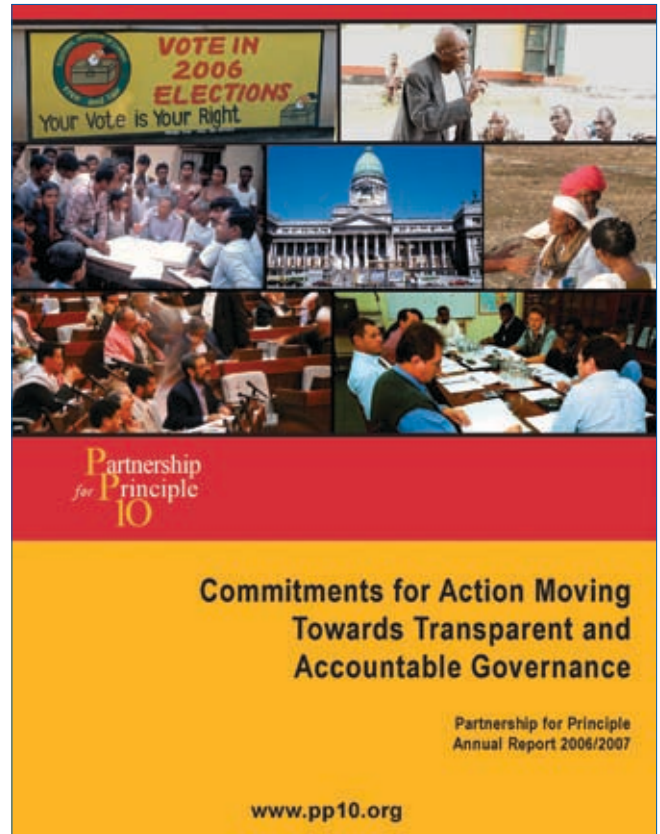
La OSC CODESOSUR-SINERGIAS trabajó con las entidades chilenas asociadas con la Alianza PP10 para el diseño y la producción de una serie de mapas que muestran qué organismos públicos de Chile que comparten los compromisos de la PP10 son responsables de los distintos tipos de información ambiental a nivel regional. Los mapas se utilizan para capacitar a los funcionarios del gobierno y al público.

Hungría: la consolidación de los contactos

En 2006, la Environmental Management and Law Association (EMLA) consolidó sus contactos con la Secretaría de Ambiente y Agua (MOE), lo que condujo a la participación activa de EMLA en el Centro de Coordinación MOE-Aarhus en la reunión regional de octubre de 2006 de las entidades europeas asociadas con TAI. Gracias a ello, también se logró la aprobación y publicación de un compromiso con la PP10 por parte de la MOE.

Internacional: información legal y sobre políticas en línea

La facilidad de acceso al conocimiento y la información sobre leyes y políticas relacionadas con el desarrollo sostenible ha mejorado con el mantenimiento y la ampliación de ECOLEX, el portal de información sobre derecho ambiental administrado por la Unión Mundial para la Conservación (IUCN), en asociación con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas (FAO). Los recursos combinados de información que poseen los socios de las Evaluaciones de los Ecosistemas del Milenio, la legislación nacional, la jurisprudencia, la bibliografía legal y sobre políticas han estado disponibles en forma gratuita en ECOLEX.org desde principios de 2004. El sitio se actualiza continuamente.



La Iniciativa de Gobernabilidad de la Electricidad

El Principio 10 en el sector de la electricidad

Los diseñadores de políticas, los organismos reguladores, los ciudadanos y la comunidad internacional, luchan contra las dificultades de brindar acceso a un suministro de electricidad confiable y asequible, y afrontan problemas ambientales considerables. A través de actividades de promoción, los grupos de la sociedad civil han hecho hincapié en problemas tales como la viabilidad, el acceso a la energía y la energía renovable en el sector de la electricidad, pero se han encontrado con el obstáculo de la restricción del acceso a la toma de decisiones. La Iniciativa de Gobernabilidad de la Electricidad (EGI) es una campaña cooperativa del WRI (EE.UU.), el Prayas Energy Group (India) y el National Institute of Public Finance and Policy (India), en colaboración con la sociedad civil y actores del sector de la electricidad para promover sistemas de gobernabilidad inclusivos, transparentes y confiables. En 2004, la EGI desarrolló un conjunto de instrumentos con preguntas de investigación que señalan puntos fuertes y débiles relativos a los procesos de toma de decisiones relacionados con la electricidad. Los indicadores abordan la participación pública, la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad relacionada con las políticas y los procesos reguladores de la electricidad, haciendo hincapié en consideraciones ambientales y sociales. El conjunto de instrumentos se utilizó para llevar a cabo evaluaciones de la gobernabilidad de la electricidad en India, Indonesia, Tailandia y las Filipinas en marzo de 2006. Las evaluaciones sugieren las siguientes tendencias predominantes de la implementación del Principio 10 en el sector de la electricidad.

ACCESO A LA INFORMACIÓN

En general, es muy poca la información que se pone a disposición del público en relación con los fundamentos de las nuevas iniciativas para las políticas. Hay falta de transparencia en los asuntos críticos, como los objetivos de las campañas de reforma de las leyes o normas sobre la electricidad y el papel de los productores de energía independientes. La falta de disponibilidad de información sobre el papel de los asesores es una deficiencia grave, dado que los asesores del sector privado han emprendido tareas cruciales, tales como elaborar los análisis económicos para justificar las decisiones de corporizar, privatizar o reestructurar el sector, o redactar nuevas leyes de electricidad.

Se necesita más divulgación sobre los temas que generalmente se consideran demasiado “técnicos” para que el público general los entienda. El acceso público a un análisis detallado del panorama de oferta y demanda permitiría que las personas entendieran los criterios con los que se seleccionan los enfoques para satisfacer las necesidades de energía. La transparencia de los términos generales de los acuerdos de compra de energía, puede resultar particularmente útil, al igual que la consulta pública para su aprobación. Estas mejoras también pueden hacer una valiosa contribución para poner freno a la corrupción en el sector de la electricidad.

Para que la regulación sea efectiva, no sólo es necesario contar con reglas correctas; también es esencial llevar a la práctica las disposiciones de acceso a la información. Las disposiciones legales (como los requisitos de difundir la información públicamente) se deben complementar con medidas y sistemas prácticos para que se puedan llevar a la práctica. Estos pueden consistir en bases de datos que ayuden a los ciudadanos a identificar y obtener acceso a los documentos, garantizar que los documentos estén a su disposición a un precio razonable, y que los organismos reguladores hagan un mínimo esfuerzo por publicitar la disponibilidad de dicha información.

ACCESO A LA PARTICIPACIÓN

Las oportunidades de participación pública en los procesos de creación de políticas continúan siendo bastante limitadas y cuando se realizan consultas públicas, los diseñadores de políticas no las toman en serio. En algunos casos, como el de India, se han llevado a cabo campañas para recopilar los aportes del público sobre asuntos relacionados con las políticas, lo que implica un importante paso hacia adelante. Pero este aporte ha tenido muy poco impacto en la decisión final, dado que no se habían implementado mecanismos efectivos para incorporar esa información. En esas circunstancias, la participación pública (que requiere un esfuerzo significativo y un gasto de coordinación) tiene un valor limitado.

En el sector de la electricidad en particular, donde los impactos ambientales y sociales graves de la generación de electricidad y los proyectos de transmisión pueden percibirse como “obstáculos” del desarrollo económico, hacen falta procedimientos de EIA más fuertes y una mayor participación del público.

Hay un aporte público limitado en los procesos de planificación de la electricidad. Los gobiernos deben hacer esfuerzos dinámicos para acercarse a las partes que representarán los intereses ambientales y sociales.

ACCESO A LA JUSTICIA

En los cuatro países, se observó que los sistemas judiciales son independientes y accesibles y permiten que tanto los grupos de la sociedad civil como los actores de la industria de la electricidad apelen contra las decisiones fundamentales que implican las políticas y las normas. En Tailandia, el Tribunal Administrativo emprendió una revisión independiente del proceso de privatización de la Autoridad Generadora de Electricidad de Tailandia en respuesta a una demanda entablada por grupos de consumidores. Concluyó que el proceso estaba lleno de conflictos de intereses y que no ofrecía protección contra el abuso de poder. En Filipinas, la Corte Suprema ha considerado y confirmado solicitudes para apelar contra los aumentos de las tarifas a partir de la iniciativa de grupos de consumidores como la Freedom from Debt Coalition.

Tanto en India como en Filipinas está surgiendo un sólido marco legal para la regulación. El establecimiento de una comisión reguladora interina en Tailandia ha sido un importante primer paso para el logro de este fin.

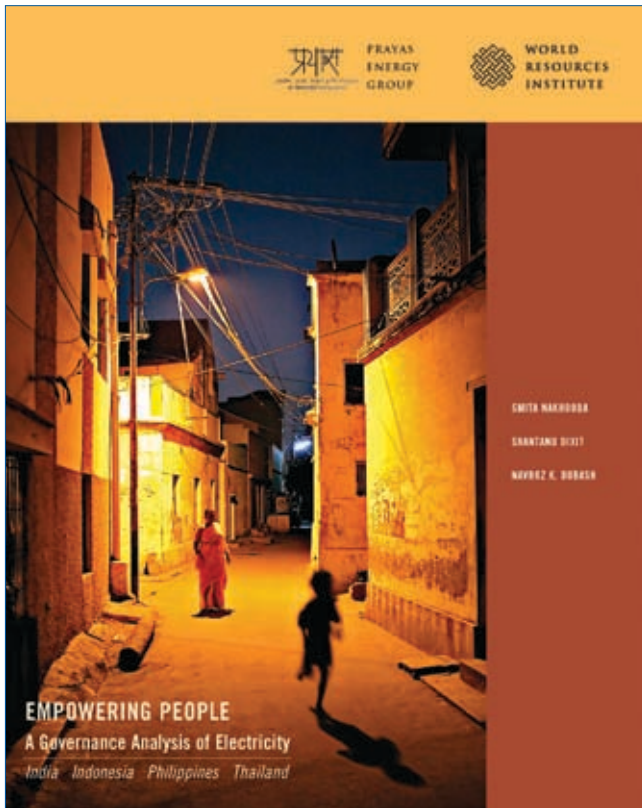
CAPACIDAD

Las agencias ejecutivas de la electricidad son cada vez más sensibles a las consideraciones ambientales y sociales, si bien los sistemas para incentivar la integración de las mismas continúan siendo débiles. Estas instituciones están comenzando a invertir en el desarrollo de recursos humanos y de capacidad presupuestaria para afrontar dichos problemas. En Filipinas, el Ministerio de Energía exige que el personal superior adquiera conocimientos sobre sostenibilidad ambiental para poder ascender dentro de la jerarquía administrativa. En Indonesia, el personal ejecutivo de la energía puede recibir capacitación sobre temas ambientales, en particular, sobre los aspectos técnicos de las EIA.

Si bien los procesos de planificación pueden servir para dar un importante impulso a la integración de las consideraciones ambientales y sociales, con frecuencia los sistemas existentes son débiles en la práctica. A menudo, estos procesos carecen tanto de credibilidad como de recursos y hay muy poca coordinación y coherencia entre los diversos niveles del gobierno y las empresas de servicios públicos.

Los conflictos de intereses y la intervención política pueden socavar la independencia de quienes ejercen la autoridad de la electricidad, a pesar de que existe un criterio formal para designar al personal superior. En un sector de capital intensivo donde la confluencia de intereses ha dominado la toma de decisiones, designar protecciones adecuadas contra los conflictos de intereses constituye un desafío considerable.

Fuente: Nakhooa et al., 2007.



Estudios de caso

Bulgaria: Desechos militares en el pueblo de Gabrovnica

En octubre de 2002, ocultándose en las protestas callejeras, el activista Petar Penchev logró llegar a una base militar que está cerca del pueblo de Gabrovnica. Confirmó lo que él y los otros manifestantes sospechaban: el ejército búlgaro guardaba lanzamisiles obsoletos y los preparaba para incinerarlos ilegalmente. Para Penchev, presidente del grupo ambiental Ecoglastnost ("Transparencia ambiental") Montana, esto representó el inicio de una larga campaña para exponer la ambivalencia del gobierno con respecto a la destrucción de estos peligros. En los días, las semanas y los meses que siguieron, Penchev y su organización ambiental, así como los organizadores de las manifestaciones, el Comité Ciudadano de Gabrovnica, denunciaron, a través de una serie de tácticas públicas, los planes secretos del gobierno de esconder desechos tóxicos cerca de la comunidad. Este activismo persistente (cartas, protestas callejeras, reuniones con los medios, solicitudes de leyes de acceso a la información y el compromiso directo de los funcionarios), que se extendió durante casi dos años, mantuvo el impulso de las demandas públicas de información y, finalmente, presionó a los funcionarios para que revelaran la verdad.

VESTIGIOS DE LA GUERRA FRÍA

Los problemas de toxicidad de Gabrovnica se remontaban a meses antes de las protestas, a las charlas de adhesión a la OTAN de noviembre de 2001. En ese momento, el gobierno búlgaro decidió destruir los cohetes y misiles obsoletos que habían quedado de la Guerra Fría. Los planes iniciales del Ministerio de Defensa solicitaban la quema de los sistemas de misiles SS-23 y SCUD y los sistemas de cohetes FROG. Esto era particularmente problemático ya que contenían restos de combustible. Probablemente, su destrucción descargaría grandes cantidades de dioxinas y otras toxinas en el aire circundante.

En respuesta a la pronta indignación pública ante los planes, el Ministro de Defensa, Nikolay Svinarov, anunció reiteradamente que los lanzamisiles no serían destruidos hasta que un comité experto independiente de la Academia de Ciencias de Bulgaria (BAS) hubiera evaluado los riesgos para el ambiente y la salud. La Secretaria de Ambiente y Agua, Dolores Arsenova, también expresó que se opondría a los planes de destruir los lanzamisiles dentro del territorio búlgaro si el proceso suponía alejarse de los niveles aceptados de calidad del aire o el agua (Arsenova, 2006).

REACCIONES ANTE LA OPINIÓN DE LOS EXPERTOS

En agosto de 2002, los científicos de la BAS finalizaron su informe. Sin embargo, el estudio no se difundió públicamente. En respuesta, los expertos de la BAS y la Universidad de Tecnología Química y Metalurgia, por iniciativa propia, escribieron una carta pública basándose en sus conclusiones y expresando su rechazo de la propuesta de quemar los lanzamisiles. Estaban particularmente preocupados por los impactos en la salud y el ambiente que tendría la emisión de gases nocivos durante la incineración, y hacían hincapié en que desde que Estados Unidos había rechazado la quema similar de lanzamisiles, la práctica constituía un método de destrucción inadmisibles en Bulgaria.

La carta provocó que los ciudadanos exigieran tanto el debate público del informe como la realización de una evaluación de impacto ambiental (EIA). La respuesta del gobierno ante tal petición fue, en el mejor de los casos, ambigua. A diferencia de sus comentarios previos, la Secretaria Arsenova no se pronunció claramente sobre el informe de la BAS. Asimismo, el Ministerio de Defensa declaró que el informe de la BAS había sido clasificado como secreto de estado. Los avances se vieron obstaculizados por las disposiciones de la Ley de Protección Ambiental de Bulgaria, que no exigía EIA para los proyectos relacionados con la seguridad nacional. Además del misterio que rodeaba el informe, el Ministerio de Defensa intentó trasladar secretamente los lanzamisiles a la base abandonada que estaba cerca de Gabrovnica.

UNA COMUNIDAD SE MOVILIZA

Al principio, nadie tenía la certeza de que los lanzamisiles hubieran sido trasladados a Gabrovnica. Sin embargo, los ciudadanos sospecharon cuando comenzaron a observar la llegada de grandes camiones militares cargados con equipos pesados a una base militar cercana que estaba en desuso. En una reunión de emergencia que tuvo lugar el 29 de octubre de 2002, el consejo de la ciudad vecina de Montana adoptó una declaración que exigía que al final del día el Gabinete y el Presidente de Bulgaria dieran una explicación por escrito sobre si esas actividades estaban relacionadas con la destrucción prevista de los lanzamisiles. La declaración no obtuvo respuesta.

Al mismo tiempo, los habitantes de Gabrovnica formaron el Comité Ciudadano de Gabrovnica y encabezaron una protesta para oponerse a la

destrucción de los lanzamisiles en las inmediaciones de su pueblo. La protesta de dos días tuvo una gran cobertura mediática. Las fotos de los manifestantes impidiendo físicamente que dos trenes despacharan la carga militar circularon por todos los medios. Fue durante el segundo día de las manifestaciones que Petar Penchev logró ingresar a la base militar y vio los lanzamisiles. Pero su testimonio ocular no persuadió al gobierno de que cambiara sus planes. Los activistas tuvieron que continuar su campaña durante algún tiempo hasta que descubrieron nuevas evidencias (Kamenarski, 2002).

EL LARGO CAMINO HACIA LA VERDAD

Exponer los peligros resultó difícil. En el transcurso de los meses que siguieron, Penchev realizó varias solicitudes formales de información al Ministerio de Defensa, la Secretaría de Ambiente y Agua y la Academia de Ciencias de Bulgaria. Dos veces presentó demandas judiciales aludiendo a la Ley de Información Pública cuando sus solicitudes no obtuvieron respuesta. Penchev también escribió al Ministro de Defensa con una propuesta específica para la destrucción: que los lanzamisiles fueran destruidos en Eslovaquia, donde había una base militar ya equipada para una destrucción más sofisticada.

El caso comenzó a dar un giro cuando Penchev recibió en su oficina un fax anónimo (probablemente del Cuartel General del Ejército búlgaro) que manifestaba que el gobierno tenía conocimiento de los daños graves que provocaría el método propuesto para destruir los desechos. Ecoglastnost Montana publicó inmediatamente la información en los medios locales y nacionales, lo que dio lugar a más protestas públicas y a una rápida respuesta del Ministro de Defensa. Él insistía en que la destrucción nociva no había ocurrido aún y que había planes en marcha para eliminar los equipos en Eslovaquia con mayor seguridad. Sin embargo, continuó negándose a publicar todo el informe de la BAS y los datos sobre el estado del ambiente en Gabrovnica.

Las respuestas contradictorias del ministro crearon un enigma para Ecoglastnost Montana y sus aliados. Si aún no había pasado nada malo y ya había planes en marcha para destruir los misiles de manera más segura, ¿por qué la BAS y el Ministerio de Defensa continuaban reteniendo la información? Como veremos, el Ministro de Defensa había sido fiel a su palabra de buscar mejores métodos de destrucción, pero Penchev y sus colegas tenían pocos motivos para creerle, dadas las falsedades y la confusión anteriores. En este momento, “la cultura del misterio” que había dentro del

gobierno búlgaro no tenía otra función que fomentar la desconfianza del público.

Ecoglastnost continuó con su campaña, utilizando las leyes de acceso a la información y las disposiciones sobre información de la nueva ley búlgara de protección ambiental para presentar solicitudes de información ante el Ministro de Defensa y la BAS. Sólo cuando Penchev advirtió que estaba preparado para defender su derecho a la información ante la Corte Suprema se divulgaron los resultados del informe de la BAS. El informe confirmó lo que los ciudadanos habían sospechado durante mucho tiempo: que los misiles no se podían destruir con seguridad en Bulgaria y que debían trasladarse a otro lugar que contara con instalaciones adecuadas para poder destruirlos sin causar riesgos a la salud pública y el ambiente.

Finalmente, los lanzamisiles fueron destruidos en Eslovaquia a través de un acuerdo entre la BAS y la Academia de Ciencias eslovaca. Las autoridades de las instalaciones utilizadas garantizaron que las dioxinas y otros químicos nocivos iban a ser depositados en filtros de carbón activado en lugar de descargarse en la atmósfera. Más tarde, los filtros fueron enterrados.¹ Todavía hay hipótesis sobre si la propuesta de Penchev fue el origen de este final o no. Lo que resulta claro es que sin la acción de una amplia variedad de aliados a nivel de la comunidad, de los medios, del gobierno local e incluso del denunciante anónimo del ejército, es probable que los lanzamisiles no se hubieran destruido de manera adecuada y que los habitantes hubieran pagado las consecuencias.

Este estudio de caso está basado en la investigación del socio de TAI Nikolay Marekov, del Programa de Acceso a la Información, Bulgaria.



1. Petar Penchev recibió esta información en una reunión personal con el Director de la BAS, Yuchnovski.

El crecimiento de TAI: un estudio de caso sobre la formación de coaliciones

La rápida expansión de la Iniciativa de Acceso (TAI) (de nueve países en 2002 a más de cuarenta en 2007) puede servir para informar al lector sobre la formación de coaliciones para promover la transparencia, la inclusión y la rendición de cuentas. Si bien gran parte del material de Voz y opción proviene de los informes de TAI, aquí utilizamos la misma red como estudio de caso. Aunque TAI es una coalición internacional y por lo tanto difiere de las coaliciones nacionales analizadas en el cuerpo principal del texto, se pueden hacer observaciones útiles de la experiencia de la red. Como otras redes o coaliciones, el rápido crecimiento de TAI hasta el momento se debe en gran parte a las convicciones y el entusiasmo de sus miembros, pero también a las recompensas que otorga el hecho de ser miembro. Los beneficios específicos que reciben los socios de TAI se agrupan en incentivos materiales, recompensas de solidaridad para individuos y premios de solidaridad para grupos. Por último, la sección concluye con "los próximos pasos", las innovaciones que ya están en marcha y que reducirán los costos y aumentarán los beneficios de participar en TAI.

INCENTIVOS MATERIALES

Financiamiento. Como podría esperarse, el financiamiento sistemático y cada vez mayor, ha permitido que TAI continúe creciendo. A medida que las actividades de las coaliciones de países dejan a un lado las evaluaciones y la formación de coaliciones, los fondos permiten que las coaliciones aboguen por la reforma de políticas a partir de las recomendaciones de las evaluaciones TAI. Gracias a esto, las coaliciones de TAI permanecen activas mucho después de las evaluaciones.

Metodología de investigación. Al desarrollar una metodología de investigación común y crear una sistematicidad en el análisis, TAI ha facilitado el trabajo de los partidarios del ambiente y el acceso para que analicen más claramente los obstáculos jurídicos y prácticos de la gobernabilidad ambiental en sus países. La terminología común también simplifica la comunicación, tanto dentro de cada coalición como entre ellas.

Fortalecimiento de las plataformas regionales. El crecimiento de la red TAI ha permitido que aquellas zonas del mundo que tienen la mayor cantidad de miembros de TAI generen estrategias a nivel regional. Esto es lo que sucede particularmente en América Latina, donde TAI ha tenido un éxito a gran escala y, en menor medida, en la región europea. La red TAI ha dado a los socios latinoamericanos la oportunidad de compartir anécdotas, estrategias y lecciones y les ha permitido presionar a las organizaciones regionales, tales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. De manera similar, los socios europeos se han podido comunicar con el Secretariado del Convenio de Aarhus

(Comisión Económica Europea), especialmente para debatir problemas de acceso a la justicia.

Aprendizaje. Algunas coaliciones de TAI informan que aprenden del proceso de realizar evaluaciones TAI, ya que convierten en "abogados caseros" a personas sin educación formal o con formación jurídica limitada. En este sentido, el proceso de aprendizaje de la metodología ayuda a fortalecer la capacidad de las ONG y su personal o sus voluntarios para así abordar los principios de acceso ambiental de manera más general.

Intercambio de información. La red TAI sirve para informar a los miembros que existen reformistas de tipos similares en otros países del mundo. Actualmente, hay reuniones regionales en Europa, América Latina, África y Asia. Uno de los próximos pasos importantes para la red será desarrollar "círculos de profesionales" en línea, donde el público pueda enterarse de actividades relacionadas con el acceso y los socios TAI puedan comunicar sus estrategias y los obstáculos que enfrentan y puedan compartir soluciones y sugerencias (véase más abajo).

Beneficios secundarios de otras reformas. La mayoría de (o todos) los socios TAI promueven diversas iniciativas o son OSC, activistas de otras causas ambientales, de la sociedad civil o relacionadas con la democracia. La promoción efectiva de las reformas relacionadas con el acceso (como las leyes de acceso a la información o las prácticas de participación pública) facilita la promoción de políticas en general. Por ejemplo, si un socio TAI que interviene en la promoción ambiental puede mejorar la difusión de información en el sector de la silvicultura, es probable que eso lo ayude con otras campañas posteriores o con las acusaciones que presente ante un tribunal por problemas relacionados con los bosques.

RECOMPENSAS DE SOLIDARIDAD PARA INDIVIDUOS

Camaradería. Desde luego, como la mayoría de las redes y las coaliciones, la red TAI cumple con una función social. Las personas de ideas afines y de distintos contextos se pueden reunir para compartir trabajos, experiencias y logros: es un círculo de profesionales. Esta función se cumple a través de reuniones internacionales y regionales y conversaciones por correo electrónico y, en el futuro, se cumplirá con espacios mejorados de comunicación por Internet.

RECOMPENSAS DE SOLIDARIDAD PARA GRUPOS

Marca. La marca TAI se controla con un proceso de revisión por pares y con la aprobación del Equipo principal de TAI, que toma las decisiones relacionadas con el desarrollo y la aplicación de la metodología y el proceso de aprobación de las evaluaciones TAI. Así se mantiene la calidad de los productos intelectuales de la red, lo que favorece el prestigio y la reputación de los miembros de la red.

Prestigio. Los socios TAI informan que han tenido más éxito en las negociaciones con funcionarios públicos porque pueden alegar que cuentan con el apoyo de una gran red internacional que está a favor de los derechos de acceso.

Beneficios secundarios de las coaliciones. Dado que cada entidad nacional asociada con TAI debe formar una coalición con otras OSC antes de iniciar su evaluación, muchos socios necesariamente deben vincularse y compartir la labor de la evaluación con otras ONG, a menudo de otras regiones del país o con otras competencias o intereses. En consecuencia, las redes se fortalecen dentro de los países y las ONG que participan tienen una historia compartida, lo que quizás aumenta las probabilidades de una cooperación o un intercambio de recursos en el futuro.

PRÓXIMOS PASOS

Descentralización/Aumento de la independencia. A partir de 2006, la red TAI comenzó a descentralizarse oficialmente. Esto implica que muchas tareas que antes realizaba el Secretariado de TAI (WRI), como por ejemplo las contrataciones, las reuniones regionales, la revisión por pares de los informes de las evaluaciones TAI, son cada vez más (o de manera exclusiva) dominio de los líderes regionales del Equipo principal. El papel del Secretariado de TAI se ha reducido y especializado en la recaudación de fondos a nivel internacional, las estrategias y el desarrollo de nuevas metodologías y prácticas.

Círculos de profesionales. Para favorecer el aprendizaje dentro de la red, TAI establecerá un círculo de profesionales en línea para los profesionales del acceso y para aquellos que abogan por los derechos de acceso. Esto aumentaría el incentivo para que los miembros se mantengan activos dentro de la red y proporcionen información exclusiva y publicidad a los socios que intervienen.

Desarrollo de un vocabulario en común. Una de las funciones de este informe es desarrollar un vocabulario en común para los partidarios del acceso. Al identificar los puntos fuertes y débiles de los argumentos de los derechos de acceso, así como los obstáculos de su ejercicio, este informe y su empleo conjunto con instrumentos de promoción deben ayudar a la red a utilizar una terminología similar para describir problemas parecidos.

Instrumentos de promoción. Todas las coaliciones de TAI redactan una serie de políticas recomendadas que se basan en sus evaluaciones nacionales. Para poder brindar asistencia en la institución y la gestión de las reformas de las políticas, la red TAI está desarrollando un conjunto de instrumentos de promoción para ayudar a los socios TAI en su labor de promoción.

Estados Unidos: la resolución del misterio de la contaminación del agua en Washington D.C.

Esta historia pone de manifiesto que una falla en la difusión de la información expuso al público al riesgo de contraer saturnismo en Washington D.C. En un país con sólida experiencia científica y técnica y firmes sistemas de información ambiental, se demostró que la falta de transparencia y flexibilidad en la distribución de información provocó una protesta generalizada. Es interesante observar que no fue la ausencia de datos técnicos lo que resultó más problemático en esta situación, sino la falta de comunicación directa. Esto no sólo sugiere que cada situación es única en todos los contextos, sino que la ciudadanía necesita que le comuniquen la información ambiental a través de un medio y dentro de un marco que pueda entender e influenciar.

Un artículo del *Washington Post* del 31 de enero de 2004 causó conmoción con el relato de un extraño misterio ambiental: "El agua del grifo de miles de hogares del Distrito tiene niveles de plomo que superan el límite federal de contaminación" (Nakamura, 2004c).

PELIGRO: PLOMO EN EL AGUA POTABLE DE LA CIUDAD

La exposición al plomo puede causar, con el tiempo, graves problemas de salud: daño cerebral, problemas renales y otras enfermedades. Los que más corren riesgo (los niños pequeños y las mujeres embarazadas) pueden verse afectados incluso con exposiciones breves a altos niveles de plomo (Emergency Information Center, Washington D.C.). Pero, además, el artículo del *Post* afirmó que las autoridades estaban "desconcertadas" con el problema y que no tenían idea de cómo un contaminante tan peligroso se había propagado por el agua de la ciudad.

Otros artículos posteriores del *Post* (y las audiencias públicas, las revisiones administrativas, las investigaciones independientes y el recurso de amparo colectivo que siguieron) certificaron que en realidad el problema no se había descubierto "recientemente". La Water and Sewer Authority (WASA) de Washington D.C. ya había detectado niveles insalubres de plomo en el agua potable de la ciudad en los dos años anteriores. Sin embargo, el público no fue notificado del problema con frecuencia y en otros casos recibió la información demasiado tarde para tomar las medidas necesarias o con muy poca urgencia, de tal modo que no fue consciente de la gravedad del riesgo de salud.

Por lo tanto, los habitantes de Washington D.C. no estaban frente a uno, sino a dos misterios. ¿Cómo fue que tal cantidad de plomo llegó al agua potable? ¿Y cómo era posible que el gobierno lo hubiera sabido durante tanto tiempo y no hubiera buscado una solución?

De hecho, los problemas comenzaron en 2001, cuando las muestras de agua de 53 hogares revelaron niveles de plomo que excedían la norma nacional de 15 partes por mil millones. A partir de estos resultados, la WASA aceleró los planes existentes y sustituyó las tuberías de servicio de plomo en zonas clave del sistema de agua municipal. Pero el problema persistió. Por ende, las normas nacionales sobre el agua exigieron que la WASA llevara a cabo un sondeo de calidad del agua más amplio, que expuso un problema grave y generalizado en toda la ciudad en junio de 2003. Los niveles de plomo de más de 4000 hogares superaban los límites aceptables.

FALTA DE NOTIFICACIÓN

Si bien el sondeo de la WASA había encontrado altos niveles de contaminación con plomo durante el verano boreal, la WASA no notificó a los habitantes del riesgo hasta noviembre. Las normas sobre el agua exigieron que la WASA colocara un aviso muy específico en la factura de agua de cada cliente afectado que dijera:

“ALGUNOS HOGARES DE ESTA COMUNIDAD PRESENTAN NIVELES ELEVADOS DE PLOMO EN EL AGUA POTABLE. EL PLOMO REPRESENTA UNA AMENAZA CONSIDERABLE PARA LA SALUD.”

Sin embargo, el aviso enviado por la WASA en noviembre le restó importancia a la gravedad del problema. Omitió frases obligatorias clave, como “en el agua potable” y “considerable” (Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (US EPA), 2004).

Asimismo, la ley nacional exigió que la WASA organizara reuniones públicas para informar a las personas del riesgo para la salud y de las medidas que debían tomar para evitar la exposición al plomo. No obstante, sus anuncios de la reunión no revelaban el problema con el plomo. En lugar de ello, simplemente expresaban que en la reunión “se debatiría y se solicitarían los comentarios del público sobre los proyectos de la WASA relacionados con la Ley de Agua Potable Segura”. (Nakamura, 2004a)

Dada la falta de expresión de apremio en las comunicaciones públicas de la WASA, los habitantes tardaron en tomar medidas. Algunos habitantes que recibieron los avisos comenzaron a comprar agua embotellada y a hablar del tema con sus vecinos o a intercambiar información por correo electrónico. Sin embargo, muchos hicieron caso omiso de los mensajes o no los entendieron. Posteriormente, una vecina le contó a un periodista que había recibido una carta que le informaba que la cantidad de plomo que había en el agua de su hogar “superaba el nivel de acción federal” pero que no estaba segura de si ese resultado era positivo o negativo (Reel y Cohen, 2004).



NOTICIA DE PRIMERA PLANA

Meses más tarde, cuando el tema llegó a la primera plana de los periódicos, la situación cambió rápidamente. Los habitantes inundaron de llamadas la línea directa de la WASA y llenaron los laboratorios de análisis de agua de pedidos para analizar el nivel de contaminación con plomo del agua del grifo (Nakamura, 2004c; Cohn, 2004b). De inmediato, los funcionarios electos del Distrito convocaron al público a una reunión de emergencia y establecieron un equipo de tareas interinstitucional para investigar y solucionar el problema. El equipo de tareas estaba integrado por la WASA, la Secretaría de Salud, el Acueducto de Washington y representantes de otros ocho organismos gubernamentales. Se convirtió en el vehículo principal del gobierno para reaccionar ante la crisis.

Durante los cuatro días después de la noticia inicial, la misma WASA trabajó con la Agencia de Protección Ambiental nacional para formar un Grupo de Trabajo de Expertos Técnicos, que reunió a expertos nacionales para estudiar el problema e identificar una solución. Mientras tanto, el equipo de tareas interinstitucional rápidamente implementó programas para distribuir filtros de agua y realizar análisis de agua y de sangre en forma gratuita entre los habitantes en riesgo de contaminación con plomo. Escribió cartas a los habitantes, creó una línea directa, organizó 23 reuniones comunitarias, se entrevistó con las principales organizaciones locales y produjo una serie de documentos de asistencia.

MENSAJES CONTRADICTORIOS

Sin embargo, durante las seis semanas que siguieron a la revelación del *Post*, las comunicaciones públicas sucesivas de la WASA y otros organismos se contradecían entre sí y creaban confusión con respecto a quiénes estaban en riesgo y qué medidas debían tomar los habitantes para proteger su salud. Por ejemplo, en febrero la WASA envió una carta a todos los habitantes que sugería que dejaran correr el agua de los grifos un minuto y medio para reducir los niveles de plomo antes de beber o cocinar. Pero la misma semana, la Agencia de Protección Ambiental exigió que se recomendaran 10 minutos en lugar de uno y medio (Nakamura, 2004b).

Asimismo, las primeras comunicaciones de la WASA limitaban los consejos de salud a las mujeres embarazadas y los niños pequeños de las residencias con tuberías de servicio de plomo. No obstante, en los análisis posteriores se hallaron altos niveles de plomo en el agua de una cantidad considerable de residencias que tenían tuberías de servicio de cobre.

EL PÚBLICO SE ORGANIZA

Las expresiones de la frustración de la comunidad local se incrementaron a raíz de los mensajes contradictorios que emitían la WASA y otros organismos públicos. El público se organizó para intercambiar información y hacer circular peticiones creando sitios de Internet como PureWaterDC.com y WaterForDCKids.org. También se llevaron a cabo reuniones vecinales para debatir el tema. Las organizaciones comunitarias y los líderes electos concluyeron que la WASA había encubierto el problema intencionalmente (Nakamura, 2004b). Y para intensificar la desconfianza pública, se reveló que una empleada de la WASA, Seema Bhat, que había advertido reiteradas veces a los funcionarios de la WASA y la EPA de la contaminación con plomo, había perdido su trabajo en 2003. Ganó una demanda judicial por despido injustificado, que fue apelada por la ciudad (*Washington Post Editorial*, 2004; WJLAABC7 2004).

El 18 de marzo, cerca de 100 personas formaron parte de una protesta en el Ayuntamiento encabezada por una coalición de OSC (Public Citizen). También en marzo, se interpuso un recurso de amparo colectivo contra la WASA. La acción estuvo a cargo de un joven abogado, Chris Cole, y un activista vecinal, Jim Meyers. Solicitaron al gobierno notificar claramente a los habitantes afectados, pagar todos los gastos de la sustitución de las tuberías de plomo e indemnizar a los demandantes por los daños. Para aclarar la situación ante el público, el gobierno debe "tocar puertas, no enviar más cartas", afirmó Cole (Spencer, 2004).

UNA SOLUCIÓN TÉCNICA

Mientras tanto, el Grupo de Trabajo de Expertos Técnicos convocado por la WASA y la EPA había

identificado la causa de los elevados niveles de plomo. Concluyeron que un nuevo proceso de tratamiento del agua que se había comenzado a utilizar en 2001 había causado que se filtrara plomo de las tuberías municipales de agua al suministro de agua. La hipótesis fue confirmada en mayo de 2004, cuando se retomó el antiguo proceso de tratamiento y los niveles de plomo disminuyeron inmediatamente. También recomendaron acelerar los planes de revisar con mayor profundidad el sistema de tratamiento del agua con el fin de agregar un aditivo anticorrosivo llamado ortofosfato (Cohn, 2004a).

A julio de 2006, el nivel de plomo del agua de Washington D.C. había permanecido dentro de los límites establecidos a nivel nacional durante un año y medio (Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (US EPA), 2006b). Además, los análisis de sangre no revelaron ningún efecto identificable en la salud pública que proviniera del período de la contaminación con plomo (DC WASA). Con este resultado se resolvió parte del misterio.

NUEVAS LEYES, NUEVAS TUBERÍAS, NUEVAS INSTITUCIONES

La pregunta de cómo el gobierno no había notificado a los habitantes del problema en forma efectiva fue más difícil de responder. A partir de las protestas públicas por la reacción inicial del gobierno ante la contaminación con plomo, algunas organizaciones gubernamentales y otras de la sociedad civil encargaron investigaciones independientes. La EPA emitió órdenes administrativas para censurar a la WASA y el Congreso solicitó información sobre las propias fallas de supervisión de la EPA. Las consecuencias más significativas de estas investigaciones fueron la inversión multimillonaria de la WASA para sustituir las tuberías de plomo y la propuesta de la EPA de revisar las normas nacionales sobre el plomo y el cobre (District of Columbia Official Code, 2005).

Las investigaciones también identificaron problemas graves en los planes institucionales de gestión y supervisión de la calidad del agua de Washington D.C. Con la intervención de la WASA, la EPA, el Consejo Municipal, el Cuerpo de Ingenieros del Ejército, el Congreso y la Secretaría de Salud, las líneas de autoridad, la rendición de cuentas y la comunicación entre los organismos pocas veces eran claras. Se creó una Secretaría de Ambiente dentro del gobierno del Distrito para coordinar a estos actores y centralizar la responsabilidad (Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (US EPA), 2006a).

Este estudio de caso fue escrito por David Turnbull y Heather McGray (WRI).

Letonia: una panorámica de un movimiento ambiental en crecimiento

Mucho ha cambiado para la sociedad civil de Letonia en los últimos 20 años. Los ciudadanos letones sufrían limitaciones para organizarse bajo el dominio soviético, pero a medida que transcurría la década de 1980, junto con la glasnost y la perestroika hubo una liberalización cada vez mayor y, con grandes esfuerzos, se obtuvieron las libertades de asociación. Luego de la independencia, durante el largo período previo a la admisión en la Unión Europea (UE) y la Zona Económica Europea (ZEE), la aplicación de leyes menos restrictivas y la estabilidad del financiamiento extranjero fomentaron el crecimiento de la sociedad civil en el país. Hoy, debido en gran parte a las reformas favorables, la sociedad civil de Letonia ha crecido, pero todavía tiene un largo camino por recorrer. Este es el caso del incipiente movimiento ambiental del país.

La gran mayoría de los ciudadanos del país, siguiendo las tradiciones previas a la independencia, generalmente se desvinculan de los procesos de gobernabilidad y regulación. Dada la falta de mecanismos efectivos de comunicación e interacción entre las instituciones gubernamentales y el sector no gubernamental (ONG), la intervención de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) letonas en la creación de políticas nacionales sigue siendo escasa a pesar de que el marco legal es favorable. Las ONG letonas afrontan más dificultades: la mayoría de las OSC ambientales no cuentan con muchos miembros del público letón ni con seguidores jóvenes como sucede en muchos otros países y el respaldo de fundaciones privadas o compañías es escaso. Además, la concentración de la actividad de las OSC en la capital, Riga, implica que las OSC de las zonas periféricas no están desarrolladas.

UN ENTORNO FAVORABLE: NECESARIO PERO NO SUFICIENTE

Los gobiernos pueden apoyar efectivamente la sostenibilidad y la autonomía de la sociedad civil brindando incentivos adecuados que estimulen el crecimiento de las OSC. Algunos de los instrumentos para fortalecer la capacidad de las OSC son las condiciones fiscales favorables, los fondos semilla y las capacitaciones. La experiencia de Letonia ilustra el éxito que tuvieron los incentivos que brindó el gobierno estatal, pero también pone de relieve los desafíos futuros.

Recientemente, las leyes han otorgado exenciones y reducciones de impuestos, lo que ayuda a las OSC de Letonia a dedicar más recursos a sus actividades. Dado que el código impositivo de Letonia exige a las organizaciones cuyos objetivos no incluyen, ni directa ni indirectamente, la generación de ingresos o capital, la mayoría de las OSC de Letonia están exentas de impuestos. La ley también ofrece una deducción de impuestos del 85% del dinero o los bienes que se donan a asociaciones inscriptas como

“organizaciones de bien público”. Las OSC tampoco deben inscribirse como contribuyentes del impuesto al valor agregado (IVA) y por lo tanto pueden recuperar el IVA gravado de las subvenciones.

CAMBIO DE LOS PATRONES DE FINANCIACIÓN

Sin embargo, es posible que las condiciones fiscales favorables no sean suficientes para garantizar la supervivencia de las OSC. De acuerdo con Erika Lagzdina, directora de la oficina del país del socio TAI, REC-Latvia (Centro Regional del Medio Ambiente), los fondos de la UE/ZEE han estimulado el reciente crecimiento de las OSC más que las exenciones de impuestos o incluso la libertad de asociación garantizada por la Ley de Organizaciones No Gubernamentales de 2005. Dado el bajo nivel de financiamiento de parte del sector privado, las donaciones del gobierno han resultado ser una de las pocas fuentes de ingresos disponibles para el sector de las OSC. Sin las donaciones del gobierno, la existencia del sector no gubernamental de Letonia se vería gravemente amenazada, ya que la gran mayoría de las OSC carece de la capacidad y las competencias necesarias para la planificación y la recaudación de fondos a largo plazo.

DISMINUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL GOBIERNO

La importancia de los programas de financiamiento que administra el gobierno nacional es cada vez menor, pero los fondos generales disponibles son estables. Este año la situación podría cambiar: los niveles de financiamiento podrían ser mucho más bajos. De las OSC con intereses diferentes, la actividad de las organizaciones ambientales es la que más ha disminuido en los últimos dos años.

LA IMPORTANCIA CADA VEZ MAYOR DE LA UE/ZEE

Desde la adhesión a la UE, el financiamiento directo de los gobiernos de los países particulares de la UE (en especial Noruega), y el financiamiento de la UE previo a la adhesión, han cobrado mayor importancia. Las actividades de las OSC de Letonia también han reflejado cada vez más los cambios de las prioridades de las entidades donantes. Quizás por este motivo parezca que hasta ahora las cuotas de financiamiento de los gobiernos de la ZEE o de Noruega han favorecido las OSC regionales de Letonia sobre las que tienen sede en Riga. En los últimos años, dada la imprevisibilidad de los fondos nacionales, las OSC ambientales han cambiado sus enfoques y han intervenido directamente en proyectos de la UE que brindan oportunidades de financiamiento. No obstante, en general dichas intervenciones han sido a corto plazo. Actualmente, la UE/ZEE financia el 80-90% de las actividades del sector de las OSC letonas, mientras que el financiamiento por parte del gobierno nacional sólo asciende a aproximadamente el 10-20%.

PERSPECTIVAS DE APOYO DEL SECTOR PRIVADO

Es posible que aumente la importancia del financiamiento del sector privado o ciertas fundaciones para las OSC, pero probablemente el público deberá conocer mejor y confiar en las agendas de las OSC. De acuerdo con el documento "Integration of Society in Latvia", escrito bajo la dirección de varios ministros, en la actualidad el tercer sector no constituye un vehículo clave para influenciar las decisiones del gobierno.

SERVICIOS DE CONSULTORÍA: ¿TRABAJAR PARA O CON EL GOBIERNO?

La vitalidad a largo plazo del "tercer sector" de Letonia probablemente dependa de la capacidad de las organizaciones de competir por las donaciones, en particular para prestar servicios de consultoría a los gobiernos, incluyendo los municipios. Este desplazamiento del financiamiento en Letonia ha modificado la relación entre las OSC y el gobierno, lo que ha causado que muchas OSC comiencen a recaudar dinero trabajando para gobiernos nacionales, regionales y locales. Por un lado, esto puede poner en peligro los beneficios de la independencia del estado; por el otro, puede representar el comienzo de una cooperación más interdependiente y sostenible entre la sociedad civil y el gobierno.

Passar a prestar servicios de consultoría implica que las OSC ambientales tienen menos tiempo y energía para el servicio directo o la promoción. En el campo ambiental, algunas OSC se han adaptado al nuevo entorno de financiamiento dedicándose a la consultoría del gobierno y a trabajar para compañías privadas con proyectos que incluyen el desarrollo de oficinas verdes. Por ejemplo, Green Liberty, una OSC ambiental, ha pasado de contar con un financiamiento directo e incondicional a trabajar con concursos de donaciones y licitación organizados por la Secretaría de Ambiente. Green Liberty ganó una licitación de OSC ambientales para desarrollar recomendaciones para la Secretaría sobre "Principios de compra ecológica". Así, esta OSC ha mejorado su independencia y estabilidad financiera en los últimos años. No obstante, Green Liberty aún depende de las donaciones del Fondo de Protección Ambiental de Letonia (Latvijas Vides Aizsardzības Fonds) para los gastos de los proyectos no administrativos.

Los beneficios de la contratación han sido limitados. Dado que las otras fuentes de financiamiento para los gastos básicos son escasas, a menudo, una OSC particular debe demostrar que tiene una función muy específica para competir en las licitaciones de servicios delegados por el gobierno, aunque sea para cubrir sus gastos básicos. Por lo tanto, sólo algunas ONG ambientales profesionales pueden participar en los concursos y trabajar como asesoras (la mayor parte de ellas a nivel nacional). Afortunadamente, los gobiernos regionales y los municipios se sienten cada vez más

cómodos delegando una parte de su trabajo a las OSC y financiando servicios prestados por las mismas. Pero como los presupuestos municipales y regionales son limitados, tales oportunidades continúan siendo escasas y, hasta ahora, los fondos no se han otorgado al sector ambiental.

CAPACITACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

El Consejo de Integración Social ha dado prioridad al fortalecimiento de capacidades de las OSC, la diversificación del financiamiento de las OSC y la "orientación hacia los resultados" para el período 2005-2014. Una combinación de OSC, iniciativas gubernamentales y fondos dedicados de apoyo ha intentado satisfacer estas demandas.

El Fondo de Integración de la Sociedad (Sabiedrības Integrācijas Fonds) es una organización pública que tiene el objetivo de promover la integración de la sociedad civil y el gobierno de Letonia. Las OSC ambientales como Green Liberty y el Latvian Nature Fund han podido aprovechar la capacitación que recibieron sobre escritura de proyectos para donaciones y sobre los procedimientos administrativos para solicitar donaciones.

Las OSC se han asociado con el gobierno para fortalecer las capacidades de los grupos ambientales. Algunos grupos no gubernamentales, como el Foro Ambiental de Letonia (Latvijas Vides Forums) y el Foro Ambiental del Báltico (Baltijas Vides Forums), han trabajado para ayudar a las OSC ambientales a abogar por el cambio. El gobierno ha financiado el Foro Ambiental de Letonia a través del Fondo de Protección Ambiental de Letonia, un organismo estatal que funciona dentro de la Secretaría de Ambiente. El Foro Ambiental del Báltico, un proyecto conjunto de asistencia técnica de las Secretarías de Ambiente de los Estados Bálticos, Alemania y la UE, también ha tomado la iniciativa y ha organizado diversos programas de capacitación para OSC ambientales e instituciones estatales.

La Alianza Cívica de Letonia (Pilsoniskā Alianse) es otra fuente importante de fortalecimiento de capacidades y asesoramiento jurídico y contable. La Alianza es una OSC global con sede en Riga que congrega a más de 60 OSC y miembros privados. Actúa como centro de apoyo nacional para las OSC y representa sus intereses en las comunicaciones con las autoridades públicas. Su objetivo es mejorar el entorno jurídico y financiero para el sector no gubernamental y, lo más importante, "fortalecer la capacidad de las OSC para lograr una promoción pública eficiente" (Civic Alliance-Latvia, 2005).

LA CONDICIÓN JURÍDICA Y LA LEGITIMACIÓN AMPLIA

Idealmente, las OSC podrían utilizar los tribunales y los foros administrativos para afrontar los daños

ambientales y recusar las denegaciones de acceso a la información y a la participación pública. Pero para las organizaciones de la sociedad civil de Letonia, el acceso a la justicia no ha sido fácil.

De hecho, algunos de los fundamentos del acceso a la justicia son fuertes. Cualquier OSC puede entablar una demanda por violaciones como la denegación de acceso a la información sobre calidad ambiental y el incumplimiento de las leyes ambientales del estado. Las organizaciones ambientales y otras OSC de Letonia reciben una condición jurídica adecuada y tienen la oportunidad de defender sus derechos y sus agendas ante un tribunal.

Sin embargo, pocas veces las organizaciones ambientales y otras OSC han tomado medidas judiciales para resolver sus demandas contra entidades privadas o públicas. La mayoría de los conflictos se maneja con órdenes administrativas. De acuerdo con el *Informe de implementación del Convenio de Aarhus en Letonia*, esto se debe en gran parte a las graves consecuencias financieras de tomar medidas jurídicas para proteger el ambiente.

A pesar de esto, algunas OSC han elevado sus quejas ante la Corte Europea de Derechos Humanos. Al no recibir un fallo favorable en el Tribunal de Primera Instancia, el Club de Protección Ambiental de Letonia utilizó su legitimación procesal para expresar sus quejas contra el estado letón entablando una demanda a

nivel supra-nacional. El Club mostró su preocupación por la conservación de las dunas de una zona costera del Golfo de Riga y acusó específicamente al Alcalde de Mērsrags, una ciudad costera, para poder detener las construcciones ilegales (*Vides Aizsardzības Klubs v. Latvija*, 2005). En el fallo final del caso, la Corte Europea de Derechos Humanos decidió que el Club había ejercido legítimamente su papel de "organismo de protección" según la Ley de Protección Ambiental.

LA SOCIEDAD CIVIL LETONA: ¿LISTA PARA DESPEGAR?

Letonia ha sido testigo de un crecimiento en la sociedad civil en las últimas dos décadas: eso está claro. Sin embargo, quedan dificultades por afrontar. Más allá de los cambios del financiamiento y la batalla constante para sostener sus actividades, las OSC y los organismos gubernamentales que las apoyan necesitarán algo más que una simple reforma legal. La sociedad civil letona ha tenido diversas oportunidades de realizar actividades y ejercer influencia en los últimos años. Muchas veces, esta influencia ha estado limitada únicamente por los intereses de las mismas OSC. Y si bien hoy hay menos OSC que hace dos años, la mayoría trabaja con proyectos más grandes que afectan a más personas.

Fuentes: Lagzdīņa, 2007; Mikosa, 2007; Brizga 2007; Vējonis, 2007.

Aiga Stoekenberga y Jonathan Talbot (WRI) escribieron este estudio de caso.

La Iniciativa de Acceso

Una selección de intervenciones de 2002 a 2007

2007

- El Panel Asesor de TAI Camerún aumenta el diálogo entre el gobierno y las OSC estableciendo un Panel Asesor del País (CAP) presidido por el gobierno y formado por organismos gubernamentales ambientales y de derechos humanos, OSC, organizaciones sub-regionales y el entorno académico. Socio: La Iniciativa de Acceso, Camerún.
- Entidades chilenas y ecuatorianas asociadas con TAI trabajan en forma conjunta y desarrollan documentos y capacitan a los funcionarios públicos de Ecuador sobre el acceso. Socio: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, (CEDA).
- El Estudio de caso de TAI Filipinas da lugar a una investigación de los funcionarios públicos y los funcionarios de una compañía de minería de cobre por su conducta en relación con el proceso de las demandas por daños a raíz del desastre ambiental del Río Boac de 1996. Socio: La Iniciativa de Acceso, Filipinas.
- TAI Uganda moviliza al público para evitar que el gobierno permita que el Bosque de Mabira se convierta en una plantación de azúcar. Socio: ACODE.
- El socio TAI de Zimbabwe prepara un curso de capacitación sobre asuntos ambientales para jueces. Obtener acceso a los problemas es un paso importante para mejorar el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Socio: The Zimbabwe Environmental Law Association (ZELA).
- El socio TAI de Zimbabwe trabaja para inscribir a los grupos ambientales de la comunidad ante las autoridades para que tengan reconocimiento legal y capacidad para gestionar sus propios asuntos. También fomenta los grupos ambientales comunitarios para mejorar los conocimientos sobre el acceso. Socio: (ZELA).
- Gracias a un Estudio de caso de TAI, el socio TAI de Ucrania gana un litigio y obtiene acceso a la información sobre los permisos de caza y a un fallo que establece que dichos permisos están sujetos a las leyes de las evaluaciones de impacto ambiental. Socio: EcoPraovo-Kyiv.

2006

- El gobierno tailandés hace partícipes en la toma de decisiones a las comunidades pesqueras afectadas y aplica medidas ambientales en el banco de mariscos en respuesta a la Evaluación TAI. Socio: NGO Coordinating Committee on Development, Tailandia.
- Se presenta el conjunto de instrumentos de TAI y se incorpora en Clearinghouse for Environmental Democracy del Convenio de Aarhus de la CEPE.
- Los resultados de TAI convencen a la Secretaría de Ambiente de Hungría de designar la red de información “Green Points”. Socio: EMLA.

2005

- El enfoque de la Iniciativa de Acceso es reconocido y apoyado en la segunda Reunión de las Partes del Convenio de Aarhus en Almaty, en mayo de 2005. TAI y la PP10 se exhiben como ejemplos de asociaciones prósperas en la documentación oficial. Varios países, en particular, el Reino Unido, Estonia, Italia e Irlanda, ratifican públicamente el enfoque de TAI en sus discursos.

2004

- La Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) (Chile) y dos ONG (RIDES y Corporación Participa) desarrollan una guía y un taller de acceso a la información ambiental para funcionarios públicos. Socios: RIDES y Corporación Participa.
- El Taller de Expertos Africanos sobre el Principio 10 de Río del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente promueve el enfoque de TAI.

2002

- El Instituto de Recursos Mundiales publica *Closing the Gap, basado en los resultados de la Iniciativa de Acceso en 9 países*.
- La Iniciativa de Acceso-México publica un CD-ROM con los resultados de sus evaluaciones y una guía de Participación Ciudadana en las decisiones ambientales para los ciudadanos.
- Las coaliciones de ONG de nueve países (Chile, Hungría, India, Indonesia, México, Sudáfrica, Tailandia, Uganda y Estados Unidos) publican sus Evaluaciones de Acceso a la Información, a la Participación y a la Justicia basándose en el marco de la Iniciativa de Acceso.

Glosario

Acceso a la información	La capacidad de los ciudadanos de obtener información ambiental que está en poder de las autoridades públicas. El término “información ambiental” incluye la información sobre la calidad del aire y del agua y sobre cualquier químico peligroso que esté almacenado en una fábrica cercana.
Acceso a la justicia	La capacidad de los ciudadanos de recurrir a árbitros imparciales e independientes para resolver conflictos relacionados con el acceso a la información y la participación en decisiones que afectan el ambiente o para corregir un daño ambiental. Los árbitros imparciales pueden ser mediadores, tribunales administrativos o tribunales de justicia, entre otros.
Acceso	En el contexto de <i>Voz y opción</i> , el término “acceso” se refiere a la capacidad o el derecho de obtener o hacer uso de la información, las oportunidades de participación y los mecanismos de justicia en las decisiones oficiales.
Alianza estratégica	Una relación de trabajo en la que se reúnen organizaciones e individuos que buscan soluciones para problemas inmediatos o a corto plazo. Compárese con “coalición”.
Alianza por el Principio 10 (PP10)	Presentada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, la Alianza por el Principio 10 proporciona un marco para que los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales trabajen de manera conjunta para implementar soluciones prácticas y así brindar al público acceso a la información, a la participación y a la justicia, con el fin de tomar decisiones sostenibles para el ambiente. Véase www.pp10.org para más información. Véase también el Apéndice 1 de <i>Voz y opción</i> para una descripción más detallada de la PP10.
Confidencialidad	Acción de mantener información en secreto.
Monitoreo	Observación, recopilación de datos y/o análisis periódicos o continuos para estudiar el estado de un recurso o una situación y cómo cambia con el transcurso del tiempo. El monitoreo se puede usar para determinar el nivel de cumplimiento de las leyes o para detectar y advertir sobre algún cambio.
Cumplimiento	Acatamiento de una ley, norma, pauta o regla en particular. En el contexto de <i>Voz y opción</i> , el término “cumplimiento” se refiere al acatamiento que tienen las instalaciones industriales de las leyes, las normas, las pautas o las reglas sobre emisiones al aire, descargas al agua y otros impactos ambientales.
Decisiones a nivel de proyecto	Una decisión a nivel de proyecto es una decisión específica, localizada y única. Algunos ejemplos pueden ser la construcción de una represa, una solicitud de un permiso de contaminación, la restauración de un pantano y el otorgamiento de una concesión maderera. Un proyecto puede ser parte de un programa más amplio, por ejemplo, uno diseñado para mejorar los servicios de saneamiento en los municipios de todo un país.
Decisiones legales	Decisiones de naturaleza legal que generalmente toman un organismo o un funcionario público y que tienen el objetivo de garantizar que un individuo, un grupo de individuos o una compañía cumplan con una ley, una norma, una pauta o una regla. Las decisiones legales pueden ser medidas coercitivas, investigaciones, revisiones e informes, particularmente relacionados con las actividades del sector privado. Dichas decisiones generalmente se toman para beneficio público.
Derecho internacional consuetudinario	Consta de las normas jurídicas que surgen de la práctica sistemática de los estados que las siguen, con la creencia de que la ley exigía que actúen de determinado modo. El derecho internacional consuetudinario no está basado en ningún tratado o acuerdo escrito.
Derechos de acceso	Los derechos de los ciudadanos a la información, la participación y la justicia en la toma de decisiones ambientales. Véase también “Principios de acceso”.
Fortalecimiento de capacidades	Los esfuerzos por mejorar las capacidades humanas, científicas, tecnológicas, organizativas, institucionales y de recursos de un país. De acuerdo con la Agenda 21, el fortalecimiento de capacidades consta de mecanismos, campañas o condiciones que aumentan la participación pública efectiva y significativa en las decisiones que afectan el ambiente. Algunos ejemplos son: educar a los funcionarios públicos para que implementen los derechos de acceso, crear una situación jurídica y administrativa favorable para las organizaciones de la sociedad civil y garantizar el acceso a Internet al público en general.

Emergencia ambiental	Una situación de emergencia causada por acción humana o natural que tiene impacto en el ambiente o en la salud humana. Los derrames accidentales de químicos o de petróleo, los daños producidos por huracanes o terremotos o los escapes de radiación nuclear de un reactor defectuoso son ejemplos de emergencias ambientales.
Estudio de caso	En las evaluaciones TAI, un “estudio de caso” es un estudio de un ejemplo que se utiliza para evaluar leyes específicas y el esfuerzo y la efectividad del gobierno a la hora de brindar acceso a la información, a la participación o a la justicia. Un estudio de caso puede ser sobre un hecho (como una emergencia ambiental), sobre un proceso de toma de decisiones (como el desarrollo de una evaluación de impacto ambiental) o sobre una demanda judicial en particular. Los estudios de caso también se denominan “casos”. Cada uno se analiza utilizando una serie prescrita de indicadores de TAI.
Evaluación de impacto ambiental (EIA)	El análisis sistemático de los posibles impactos ambientales de una obra propuesta antes de iniciar cualquier actividad. Incluye una evaluación de otras alternativas menos nocivas para el ambiente.
Evaluación/Evaluación	TAI En el contexto de Voz y opción, el término “evaluación” se refiere al proceso de clasificación del desempeño de un país a la hora de brindar acceso a la información, la participación y la justicia, y a la hora de recopilar datos para responder a preguntas de investigación seleccionadas. El término también hace referencia al producto de dicha investigación.
Foro	En este informe y en el contexto de las evaluaciones TAI, un foro es un organismo judicial o cuasi-judicial. Incluye las cortes, los tribunales, los paneles e instituciones independientes y los tribunales ambientales.
Gobernabilidad ambiental	La serie de instituciones y procesos de toma de decisiones (incluyendo, a título enunciativo pero no limitativo, a los gobiernos) que intervienen en la gestión del ambiente y los recursos naturales. Para más definiciones, véase la sección titulada “Gobernabilidad ambiental y democracia ambiental” en el Capítulo 1 de Voz y opción.
Gobernabilidad	La gobernabilidad está relacionada con el proceso de toma de decisiones. Tiene que ver con el ejercicio de la autoridad, con estar “a cargo”. Se relaciona con las autoridades de todos los niveles: administradores gubernamentales y ministros, empresarios, terratenientes, agricultores y consumidores. En resumen, se refiere a quién es responsable, cómo ejerce su autoridad y cómo se responsabiliza. Para más definiciones, véase la sección titulada “Gobernabilidad ambiental y democracia ambiental” en el Capítulo 1 de Voz y opción.
Grupo/Panel asesor	En Voz y opción, un grupo de personas que representan tanto a la sociedad civil (incluyendo el entorno académico) como al gobierno, y que supervisan, revisan y ayudan a guiar la evaluación TAI en un determinado país. Es responsabilidad de la Coalición de TAI de un país invitar a ciertas personas a participar en el grupo/panel asesor.
Inclusión	La inclusión es un estado en el que todas las personas a las que les interesan o les afecta una decisión o un proceso de toma de decisiones tienen el espacio político para participar e influenciar el resultado.
Indicador	En el contexto de Voz y opción, el término “indicador” se refiere a una evaluación de un aspecto particular del desempeño en la implementación del acceso a la información, el acceso a la participación, el acceso a la justicia o el fortalecimiento de capacidades (el sistema de participación pública). El término “indicador” se utiliza para referirse tanto a las preguntas de investigación como a sus respuestas.
Indicadores de derecho	Indicadores que evalúan el marco legal que respalda un derecho de acceso o el fortalecimiento de capacidades. Estos indicadores requieren investigaciones acerca del derecho constitucional, la jurisprudencia, las normas y el proceso legislativo.
Información	Conocimiento de un suceso o una situación específica; una recopilación de hechos o datos. En el contexto de Voz y opción, el término “información” se refiere a los hechos, los conocimientos, las explicaciones, las justificaciones, los datos y los recursos de los factores ambientales, como la calidad del aire y el agua, las emergencias ambientales, las tendencias ambientales generales, las instalaciones industriales y sus impactos ambientales y los planes o programas que afectan los recursos naturales.
Informes del estado del ambiente (EA)	Un documento (electrónico o en papel) que: (a.) trata asuntos relacionados con los recursos ambientales y naturales; (b.) está respaldado con datos numéricos y gráficos, tablas y mapas; (c.) tiene cobertura nacional o regional; (d.) es útil para los diseñadores de políticas y otros que intervienen en la planificación del desarrollo y (e.) está a disposición del público a un precio razonable.
Iniciativa de Acceso, La	Una coalición internacional de grupos de la sociedad civil que trabajan en forma conjunta para promover el acceso a la información, a la participación y a la justicia en las decisiones que afectan el ambiente. Véase www.accessinitiative.org para más información.
Instalación industrial	Todos los edificios, los equipos, las estructuras u otros elementos fijos que se encuentran en un solo lugar y se utilizan en los procesos de producción de una industria en particular o en la prestación de servicios. Algunas instalaciones industriales comunes son las plantas, las fábricas, las refinerías, las fundiciones, las acerías, las minas, los complejos de fabricación de químicos, las instalaciones submarinas y los rellenos sanitarios municipales y comerciales.

Justicia	La defensa de lo justo, en especial el trato justo y la recompensa justa conforme a la ley. En el contexto de Voz y opción, el término “justicia” se refiere al otorgamiento de reparaciones y resarcimientos adecuados y efectivos en el caso de una violación de derechos, tales como los de acceso a la información, a la participación y a la justicia. Incluye el resarcimiento y la reparación por daño ambiental. También incluye las reparaciones y los resarcimientos facilitados u otorgados por mediadores, mecanismos alternativos de resolución de conflictos, tribunales administrativos, tribunales de justicia formales y otros mecanismos similares.
Legitimación/Legitimación procesal/Locus Standi	El derecho legal a entablar una demanda ante un foro judicial, administrativo o alternativo.
Ley de acceso a la información	Una ley o norma que rige el derecho de acceso a la información que tiene el gobierno, los límites de ese derecho, los mecanismos para ejercerlo y los mecanismos para resolver conflictos causados por su ejercicio. Muchos países han promulgado derechos de acceso a la información que describen con diversos títulos.
Metodología/Metodología	TAI En el contexto de Voz y opción, el término “metodología” se refiere al marco de preguntas de investigación, indicadores e instrumentos de investigación (que incluyen pautas para la selección de fuentes y para la documentación) que se utiliza para llevar a cabo una evaluación TAI del acceso a la información, la participación, la justicia y el fortalecimiento de capacidades.
Organización no gubernamental (ONG)	Cualquier organización o grupo civil, como los grupos voluntarios, los grupos comunitarios, las organizaciones benéficas, los sindicatos, las campañas y prácticamente cualquier otro grupo que no forme parte del gobierno. Las compañías y otras entidades con fines de lucro no se incluyen dentro de esta definición. Si bien no excluye las campañas locales, el término ONG tiene una connotación de activismo y asociación a nivel intermedio e internacional, a diferencia de las organizaciones comunitarias.
Organizaciones de coaliciones (OSC)	Una asociación de personas u organizaciones unidas por un fin común. En el contexto de Voz y opción, el término “coalición” se refiere a un grupo de organizaciones y personas de un país que han acordado trabajar de manera conjunta para crear políticas y lograr resultados prácticos a lo largo de un período prolongado. Compárese con “alianza estratégica”.
Partes involucradas	Participantes de un proceso legal o de toma de decisiones que tienen un interés en el resultado o se ven afectados por el mismo.
Participación	El acto de formar parte de algo o intervenir. En el contexto de Voz y opción, el término “participación” se refiere al aporte informado, oportuno y significativo y la influencia en las decisiones sobre políticas generales, estrategias y planes a diversos niveles y en proyectos particulares que tienen impacto en el ambiente. Véase la Tabla 2.2 de este informe para distinguir los tipos de participación.
Política	Un plan o una línea de acción de un gobierno, un partido político o una compañía que tiene el objetivo de influenciar o determinar las decisiones, las medidas y otros asuntos. En el contexto de Voz y opción, el término “política” se refiere a una declaración general de intención que se centra en la agenda política y pone en marcha un ciclo de decisiones. En algunos casos de este informe, el término también se utiliza contextualmente para hacer referencia a las leyes y las normas promulgadas para cumplir con una política.
Principio 10	Parte de la Declaración de Río presentada en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, Brasil, en 1992. (Para leer el texto completo del Principio 10, véase el Cuadro 1.1.). El Principio 10 expresa los ideales de la Iniciativa de Acceso y es la base del Convenio de Aarhus (CEPE) y de la Alianza por el Principio 10.
Principios de acceso	Se refiere a los tres pilares de la Iniciativa de Acceso (TAI): acceso a la información, participación y acceso a la justicia.
Público	Se refiere a las personas o a cualquier individuo solo, con otros o como parte de una comunidad.
Registro sobre	Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) Un RETC es una base de datos o un inventario ambiental de las descargas potencialmente peligrosas para el aire, el agua y la tierra y de los residuos que se transportan a otros lugares para su tratamiento o eliminación.
Sociedad civil	Las organizaciones de la sociedad civil son organizaciones que no forman parte del sector privado (con fines de lucro) ni del sector gubernamental. Entre ellas están las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones comunitarias.
Transparencia	Cualidad o estado de transparente. En el contexto de Voz y opción, el término transparencia se refiere al intercambio de información y a actuar de manera abierta y responsable. La transparencia permite que las partes involucradas recopilen información que puede resultar crucial para revelar abusos y defender sus intereses. Los sistemas transparentes tienen procedimientos claros para la toma de decisiones en materia pública, así como canales de comunicación entre las partes involucradas y los funcionarios. También ponen una amplia gama de información a disposición del público.

Lista de abreviaturas

ACODE	Advocates Coalition for Development and Environment
BAoD	Banco Asiático de Desarrollo
BIRD	Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento
BuZa	Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos
CE	Comisión Europea
CEDHA	Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente (Argentina)
CEE	Coordinador en Escena
CEPA	Comisión Económica para África
CEPE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
CODELCO	Corporación Nacional del Cobre (Chile)
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua (México)
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente (Chile)
CPLI	Consentimiento previo, libre e informado
DANIDA	Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca
DIA	Declaración de impacto ambiental
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
EA	Educación Ambiental/Estado del ambiente
EGI	Iniciativa de Gobernabilidad de la Electricidad
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
EMLA	Environmental Management and Law Association
EPA	Agencia de Protección Ambiental
ERT	Equipo de Respuesta ante Emergencias
ESC	Económico, social y cultural
FOIA	Leyes de acceso a la información
IASTP	Indonesia Australia Specialized Training Project
ICCPR	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
ICEL	Indonesian Center for Environmental Law
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (México)
ISA	Índice de Sostenibilidad Ambiental
NEMA	National Environmental Management Authority (Ghana)

NEPA	Ley de la Política Nacional de Protección Ambiental (Estados Unidos)
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OEА	Organización de Estados Americanos
ONEMI	Oficina Nacional de Emergencia - Ministerio del Interior (Chile)
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organización de la Sociedad Civil
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OSDI	Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional
PBI	Producto Bruto Interno
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA/OCHA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
PP10	Alianza por el Principio 10
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (México)
REC	Centro Regional del Medio Ambiente
RETC	Registro sobre Emisiones y Transferencia de Contaminantes
SEC	Superintendencia de Electricidad y Combustibles
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (México)
SISI	Sistema de Solicitudes de Información (México)
TAI	La Iniciativa de Acceso
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TRI	Inventarios de emisiones tóxicas
UE	Unión Europea
UE/ZEE	Unión Europea/Zona Económica Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UWA	Autoridad de Vida Silvestre de Uganda
UWS	Uganda Wildlife Society
WASA	Water and Sewer Authority (Washington D.C., Estados Unidos)
WGI	Indicadores Globales de Gobernabilidad (Instituto del Banco Mundial)
WRI	Instituto de Recursos Mundiales

Los autores

JOSEPH FOTI es consultor de la Iniciativa de Acceso (TAI) en el Instituto de Recursos Mundiales. Antes de incorporarse al WRI, Joseph ayudó a investigar las leyes electorales de América Latina y enseñó matemática, historia y educación cívica durante cuatro años en Baltimore, Maryland. Obtuvo una licenciatura en Antioch College y actualmente realiza una maestría en Estudios de Desarrollo Internacional especializada en economía política en la Universidad George Washington.

LALANATH DE SILVA fue abogado litigante y partidario del interés público durante más de dos décadas. Pionero del desarrollo del derecho de interés público en el área ambiental, compareció en los principales casos ambientales de Sri Lanka en nombre de las víctimas, las comunidades y las organizaciones no gubernamentales. También trabajó dos años en el gobierno de Sri Lanka en el cargo de Asesor Jurídico de la Secretaría de Ambiente y Bosques. En ese período, estuvo a cargo de elaborar anteproyectos y promulgar numerosas disposiciones legales sobre el ruido, las sustancias que afectan la capa de ozono, la calidad del aire ambiental, entre otros temas. Entre 2002 y 2005 se desempeñó como Oficial Jurídico de la Unidad de Demandas Ambientales de la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas (CINU) en Ginebra. Junto con un pequeño grupo de abogados internacionales, ayudó a tramitar la mayor demanda de indemnización de guerra que gestionó la CINU para controlar, evaluar, restituir e indemnizar por los daños ambientales causados por la Guerra del Golfo de 1991. Lalanath se incorporó al Instituto de Recursos Mundiales (WRI) en 2005 en el cargo de Director de la Iniciativa de Acceso (TAI).

HEATHER MCGRAY es una de las consultoras principales del Programa de Clima y Energía del WRI. Actualmente dirige el proyecto del WRI sobre la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático. La labor anterior de la Srta. McGray dentro del Programa de Instituciones y Gobernabilidad del WRI giraba en torno al papel de la transparencia, la participación y el acceso a la justicia en el enfoque de los problemas ambientales. Dicha labor incluyó una investigación y una capacitación sobre la sociedad civil en la provincia china de Yunnan. Antes de incorporarse al WRI, la experiencia profesional de la Srta. McGray incluyó investigaciones sobre gestión ambiental en China, investigaciones y negociaciones de las normas ambientales ISO 14000, la coordinación de una red urbana de educación y desarrollo, y la administración de programas de intercambio educativo para la Asociación Yale-China. La Srta. McGray tiene una maestría en Gestión Ambiental de la Universidad de Yale y una licenciatura en Biología de Oberlin College.

LINDA SHAFFER es la Coordinadora de Proyectos del Secretariado Global de la Iniciativa de Acceso (TAI) en el Instituto de Recursos Mundiales (WRI). Trabaja para garantizar que el Secretariado Global funcione como una sección administrativa y de comunicación efectiva para la red internacional. Asiste y capacita a las ONG asociadas utilizando la metodología en línea de TAI para llevar a cabo evaluaciones nacionales y fomentar la conciencia en sus países. También trabaja con gobiernos y organizaciones internacionales para establecer objetivos cuantificables y con plazos que apunten a dar más importancia al acceso a la información pública en las agendas nacionales. Linda es el contacto del Secretariado para las actividades TAI en América Latina y África. Esto implica desarrollar nuevos medios para que los socios entablen un diálogo e intercambien las lecciones aprendidas a través de instrumentos en línea, reuniones de partes involucradas y capacitaciones. Gran parte de este trabajo exige un pensamiento crítico sobre el impacto de las actividades de la red y requiere una planificación estratégica para apoyar, cuestionar e incentivar la alineación de objetivos de desarrollo comunes. Antes de incorporarse al WRI, Linda trabajaba en una compañía emergente de Internet cuya actividad se enfocaba en la infraestructura en América Latina. Tiene una maestría en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y una licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Americana.

JONATHAN TALBOT dirige la planificación estratégica de comunicaciones y extensión a los medios del Programa de Instituciones y Gobernabilidad del WRI. Tiene una maestría en Periodismo Científico y Médico del Knight Center de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Boston y una licenciatura en Estudios Científicos y Tecnológicos de la Facultad de Artes y Ciencias de la Universidad de Cornell. Antes de trabajar en el WRI, realizó prácticas de comunicaciones y trabajó en varias organizaciones sin fines de lucro, como Marine Biological Laboratory at Woods Hole, Defenders of Wildlife, EarthSave Foundation, Union of Concerned Scientists y la Asociación Nacional de Periodistas Hispánicos. Vive en Silver Spring, Maryland.

JACOB WERKSMAN, abogado internacional especializado en derecho ambiental y económico, está a cargo del Programa de Instituciones y Gobernabilidad del Instituto de Recursos Mundiales (WRI). Se desempeñó como director adjunto del Programa de Inclusión Global de la Fundación Rockefeller. De 2002 a 2004 fue el asesor de instituciones ambientales y gobernabilidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Nueva York. De 1991 a 2002 se desempeñó como abogado, director de programa y, durante cuatro años, como gerente general de la Foundation for International Environmental Law and Development. Es profesor adjunto de derecho en la Universidad de Nueva York y en la Universidad de Georgetown y es miembro activo del State Bar of California. Es editor y coeditor de *2001–2003 Yearbook of International Environmental Law* (2002, 2003), *The Earthscan Reader on International Trade and Sustainable Development* (2002), *Greening International Institutions* (1996) y *Improving Compliance with International Environmental Agreements* (1996). Obtuvo títulos en la Universidad de Columbia (Licenciatura, 1986, Literatura inglesa), la Universidad de Michigan (Doctor en Jurisprudencia, cum laude, 1990) y en la Universidad de Londres (Maestría en Derecho, 1993, Derecho Público Internacional).



Acerca del WRI

El Instituto de Recursos Mundiales (WRI) se compone de un grupo de expertos en el ambiente que va más allá de la investigación para encontrar modos prácticos de proteger la Tierra y mejorar la vida de sus habitantes.

Nuestra misión es motivar a la sociedad humana para que viva de modos que protejan la Tierra y su capacidad de satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.

Como las personas se inspiran con ideas, adquieren poder con los conocimientos y se motivan para cambiar con una mayor comprensión, el WRI brinda (y ayuda a otras instituciones a brindar) información objetiva y propuestas prácticas para implementar cambios en las políticas y las instituciones, que fomenten un desarrollo ambientalmente responsable y socialmente equitativo.

El WRI organiza su trabajo en torno a cuatro objetivos clave:

- **Las personas y los ecosistemas:** Revertir la rápida degradación de los ecosistemas y garantizar su capacidad de brindar a los seres humanos los bienes y los servicios necesarios.
- **El acceso:** Garantizar el derecho de acceso a la información y las decisiones sobre los recursos naturales y el ambiente.
- **Protección del clima:** Proteger el sistema climático global para que no sufra más daños por las emisiones de gases de efecto invernadero y ayudar a la humanidad y al mundo natural a adaptarse al inevitable cambio climático.
- **Mercados y empresas:** Aprovechar los mercados y las empresas para ampliar las oportunidades económicas y proteger el ambiente.

Autores de las fotografías

- PÁGINA 1** Tati Cardeal
- PÁGINA 5** Dermot Tatlow, Panos Pictures
- PÁGINA 8** Peeter Viisimaa
- PÁGINA 9** Dimitry Chernobrov
- PÁGINA 10** Paul Quayle, Panos Pictures
- PÁGINA 21** Zack Lee
- PÁGINA 22** Alexander Hafeman
- PÁGINA 29** swiss.frog
- PÁGINA 30** Hanh Thuan Do
- PÁGINA 31** Cortesía de Freedominfo.org.
<http://www.freedominfo.org/images/mKss%20pictures/42.jpg>
- PÁGINA 35** Jacob Silberberg, Panos Pictures
- PÁGINA 36** Iva Zimova, Panos Pictures
- PÁGINA 37** Jacob Silberberg, Panos Pictures
- PÁGINA 38** Denis Sarkic
- PÁGINA 39** Philip Horton
- PÁGINA 45** Vasiliki Varvaki
- PÁGINA 48** Andres Balcazar
- PÁGINA 50** Dieter Telemans, Panos Pictures
- PÁGINA 51** Rob Huibers, Panos Pictures
- PÁGINA 55** Petterik Wiggers, Panos Pictures
- PÁGINA 58** Cortesía de Public Citizen
- PÁGINA 61** Artúr Herczeg
- PÁGINA 66** Giacomo Pirozzi, Panos Pictures
- PÁGINA 68** Rob Fowler
- PÁGINA 71** Joseph Foti
- PÁGINA 77** Peeter Viisimaa
- PÁGINA 97** Gail Ann Williams