



El acceso a la información como herramienta de Participación Ciudadana en asuntos ambientales

Por: Daniel Barragán
Director de Proyectos
CEDA

En el actual contexto normativo e institucional, la participación de la ciudadanía es uno de los ejes fundamentales de la gestión pública en todos sus ámbitos. La nueva Constitución de Montecristi consagra a la participación ciudadana como un derecho y un principio de organización e innovación institucional del Estado para garantizar los derechos de las personas. No podemos olvidar que el desarrollo requiere del aporte y la inclusión de todos los sectores sociales, no sólo como una forma de ser parte activa de su propio desarrollo, sino también como un espacio de corresponsabilidad para con lo público. Es así que la participación ciudadana cumple un rol articulador en los procesos de desarrollo, siempre y cuando ésta sea vista como una necesidad de articular visiones, propuestas, criterios, acciones y compromisos, y no como una mera formalidad para "avaluar" procesos.

En la gestión ambiental, la participación ciudadana fundamenta los espacios de interacción de las comunidades, de las organizaciones de la sociedad civil y otros actores interesados, con el gobierno –nacional y local- en los procesos de toma de decisiones en relación al ambiente. Sin embargo, para que esta participación de la ciudadanía sea eficiente, efectiva y oportuna tiene que ser informada.

El reconocimiento de los derechos de acceso a la información y a la participación en materia ambiental

Estos dos derechos enunciados –**información y participación**- han sido garantizados tanto a nivel nacional como en instrumentos internacionales. A nivel internacional, el desarrollo de políticas ambientales ha internalizado en

diversos acuerdos, declaraciones y planes de acción la necesidad de avanzar en la ruta del desarrollo sustentable mediante una participación de los ciudadanos mucho más activa y un mayor acceso a la información sobre el ambiente.

Es así que la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), incorpora en su Principio 10, tres pilares básicos: el derecho de acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental, colocando a estos tres principios como condiciones indispensables para poder avanzar hacia el desarrollo sostenible.

Principio 10 de la Declaración de Río

"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 medio ambiente** de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la **oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones**. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

Paralelamente, la Agenda 21 determina *"la necesidad de que las personas, los grupos y las organizaciones participen en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, conozcan el mecanismo de adopción de decisiones y participen en él, sobre todo cuando exista la posibilidad de que esas decisiones afecten a las comunidades donde viven y trabajan"*.

En cuanto al derecho de acceso a la información, la Agenda 21 refuerza el espíritu del Principio 10, estableciendo que *“toda persona, grupo u organización debería tener acceso a la información relativa al medio ambiente y el desarrollo con que contaran las autoridades nacionales, incluso a la información acerca de productos y actividades que tuvieran consecuencias importantes para el medio ambiente o hubiera probabilidades de que las tuvieran, así como a la información sobre las medidas de protección del medio ambiente”*.

En lo que respecta a las Américas, la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones para el Desarrollo Sostenible, promovida por la Organización de Estados Americanos (OEA), promueve el *fortalecimiento de la participación pública en las decisiones y políticas sobre la gestión del medio ambiente y los recursos naturales, los gobiernos y la sociedad civil pueden contribuir al logro de un desarrollo equitativo y ambientalmente sano*.

De igual forma, la Declaración de la Cumbre de Johannesburgo (World Summit on Sustainable Development, Johannesburgo, 2002), a más de ratificar los compromisos establecidos en la declaración de la Cumbre de la Tierra en 1992, convocó a los Estados a promover el acceso a la información y participación de la ciudadanía en decisiones relativas a la formulación de planes, programas y políticas sobre el desarrollo sostenible, minería, energía, agricultura, seguridad alimentaria, recursos hídricos, desertificación, manejo de ecosistemas frágiles, uso del conocimiento tradicional, entre otros.

Como se puede apreciar, a nivel internacional han sido varios los reconocimientos expresos que, en muchas ocasiones, han incidido en su reconocimiento y evolución en la normativa ecuatoriana.

Participación en la Gestión Ambiental

La participación ciudadana es uno de los principios consagrados en la Constitución Política que establece que *“las y los ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad... La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y*

*comunitaria”*¹. Así, la participación de la ciudadanía en asuntos ambientales es mucho más relevante, no sólo para garantizar que los derechos de la naturaleza se cumplan, sino también para que nuestro derecho a vivir en un ambiente sano sea parte fundamental dentro del buen vivir o *sumak kawsay*.

De igual forma, en la Constitución se reconoce la *“participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales”*².

Este involucramiento de los ciudadanos en la gestión ambiental es un mecanismo que otorga legitimidad, transparencia y credibilidad a los procesos de toma de decisiones que pueden afectar a la naturaleza.

Sin embargo, cualquier mecanismo de participación requiere necesariamente ser alimentado con “información”, como un insumo esencial para permitir que la participación sea fundamentada, veraz, oportuna, pero sobre todo para que los ciudadanos sean actores directos, capaces de cuestionar, analizar, discutir, proponer y decidir. En este sentido, y siguiendo el espíritu democrático de la participación, la información nos permitiría a los ciudadanos ejercer de mejor forma ese rol de co-gestión de los asuntos públicos y, específicamente, contribuir a la gestión ambiental desde la planificación nacional –en la construcción y actualización del Plan Nacional de Desarrollo– hasta los procesos más pequeños a nivel parroquial y comunitario.

No podemos olvidar que la participación es un principio fundamental de buena gobernanza, y ésta requiere del involucramiento de todos los actores inmersos. El reto es entonces que todos estos actores tengan las mismas capacidades, y estén preparados para participar de forma plena. No se trata sólo de que tengan igualdad de oportunidades, sino que no existan barreras como la distancia, la lengua, la falta de conectividad, o la falta de información comprensible y oportuna.

Años atrás, con la promulgación de la Ley de Gestión Ambiental, y luego con la reglamentación al Artículo 28 de dicha ley, el Estado ha buscado regular los procesos de participación ciudadana en materia ambiental. El Reglamento al artículo 28 de la Ley de Gestión Ambiental sobre la participación

¹ Constitución Política del Ecuador. Art. 95

² Constitución Política del Ecuador. Art. 395, literal 3.

ciudadana y consulta previa³ establecía los mecanismos de participación y el alcance de los mismos, y los tipos de consulta; sin embargo, por su complejidad no pudo ser implementado adecuadamente durante su corto tiempo de vigencia, lo que ocasionó que el gobierno lo sustituya con otro más sencillo en su aplicación, pero que únicamente se enfoca en mecanismos de participación en los procesos de evaluación de impacto ambiental, dejando de lado el derecho de los ciudadanos de participar en otros espacios como:

- i) el diseño, aprobación y ejecución de políticas, normas, planes, programas y proyectos;
- ii) La adopción de decisiones de riesgo ambiental; y
- iii) la vigilancia o contraloría social.

Al tratarse de asuntos de interés público, la participación de la ciudadanía es vital para garantizar que sus necesidades y preocupaciones sean tomadas en cuenta el momento de tomar decisiones.



Por otra lado, es rescatable que desde la planificación del Estado, el Plan Nacional de Desarrollo haya incorporado como parte de su política⁴ el *fortalecimiento de la participación y control ciudadano, con enfoques de género e interculturalidad, en la gestión ambiental*, no solo para consolidar la institucionalidad ambiental sino también como un eje transversal para la conservación de la biodiversidad, el manejo del patrimonio forestal y de los recursos hídricos, en las acciones de respuesta frente al cambio climático. A nivel general también incluye como políticas⁵: i) el impulso de procesos de participación ciudadana en la gestión y planificación, y ii) el impulso de procesos de innovación institucional para la gobernanza

³ Promulgado el 19 de octubre de 2006.

⁴ Plan Nacional de Desarrollo. Objetivo 4: Promover un ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso seguro a agua, aire y suelo.

⁵ Plan Nacional de Desarrollo. Objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política.

participativa, los cuales también tendrán un impacto en la gestión ambiental.

Acceso a la Información Ambiental

El acceso a la información es una herramienta básica para que los ciudadanos puedan participar en los distintos espacios y procesos de la gestión pública y, consecuentemente, en la toma de decisiones, por lo que disponer de información suficiente, comprensible y oportuna es un factor fundamental para la calidad de la participación.

Es así que la Constitución de 2008 establece como uno de los derechos para el buen vivir el *"acceder libremente a la información generada en entidades públicas o en las privadas que manejan fondos del Estado o realicen funciones públicas..."*⁶. Esta disposición constitucional refuerza las regulaciones establecidas en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).

Si bien en Ecuador no contamos con una ley o regulación específica para el acceso a la información ambiental, la LOTAIP ofrece mecanismos que pueden ser aplicados en distintos ámbitos y sectores. Las solicitudes de información, sitios web oficiales de las entidades públicas, y los recursos de acceso a la información, son herramientas concretas que posibilitan el acceder a información sobre el ambiente.

A nivel internacional se reconoce cada vez más la importancia de un adecuado acceso a la información ambiental como un factor *clave para el desarrollo sostenible y la participación pública efectiva para la gobernanza ambiental*⁷. Es así que en 1998 los Estados miembros de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE) y la Unión Europea firmaron la "Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en los Asuntos Ambientales" (Convención de Aarhus). Esta Convención reconoce que *el acceso a la información es parte del derecho a vivir en un ambiente sano, y no como un derecho independiente*⁸, y se constituye en el primer instrumento internacional vinculante para los Estados en la materia.

⁶ Constitución Política del Ecuador. Artículo 18, numeral 2.

⁷ Mendel, T. *El Derecho a la Información en América Latina. Comparación Jurídica*. UNESCO. Quito. 2009.

⁸ *Ibid.*



Al ser una experiencia única, la Convención de Aarhus se ha convertido en un referente para muchos países del mundo, y de la región. El mismo hecho de definir qué se entiende por información ambiental ha permitido contar con parámetros claros, al no existir definiciones específicas en nuestra legislación.

A nivel nacional, existen pocas referencias a la información ambiental como tal. La Ley de Gestión Ambiental vigente garantiza el acceso de las personas naturales y jurídicas a la información previo a la toma de decisiones de la administración pública, relacionada con la protección del ambiente⁹. En su Artículo 9¹⁰ establece la atribución del Ministerio del Ambiente de "...recopilar información de carácter ambiental como instrumento de planificación, educación y control", sin embargo el trabajo desarrollado a la fecha no cubre las expectativas de la demanda real de información.

De igual forma, la SENPLADES¹¹, también ha incorporado dentro del Plan Nacional de Desarrollo políticas¹² orientadas a promover el desarrollo estadístico y acceso a la información actualizada y oportuna sobre las condiciones de vida de los ecuatorianos. Esta política, ligada al desarrollo y uso del Sistema Nacional de Información, permitiría articular la información ambiental en una única fuente de consulta

⁹ Ley de Gestión Ambiental. Art. 12., literal g.

¹⁰ Ley de Gestión Ambiental. Art. 9., literal h.

¹¹ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

¹² Plan Nacional de Desarrollo. Objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política

abierta, que no estaría exclusivamente enfocada a la planificación del estado, sino también como insumo para la promoción de políticas públicas en materia ambiental desde la iniciativa ciudadana.

Este breve recorrido por las políticas y normativas relacionadas a garantizar el derecho de acceso a la información nos podría dar una idea equivocada de la realidad. No podemos perder de vista que la normativa específica –LOTAIP- no tiene más de cinco años de haber sido promulgada, mientras que la planificación del Estado es una herramienta puesta en marcha apenas en el año 2007, y que tomará tiempo hasta adaptar la institucionalidad actual a las políticas de desarrollo y, por ende, a la generación y gestión de información.

A fines del 2008, el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental – CEDA, desarrolló una investigación orientada justamente a analizar el cumplimiento de la LOTAIP por parte de las instituciones inmersas en áreas de la gestión ambiental¹³. Los resultados muestran un débil cumplimiento de la Ley y, por lo tanto, un débil acceso a la información por parte de los ciudadanos. Algunos de los factores que han contribuido a que esta Ley no pueda aplicarse adecuadamente son:

¿Qué es información ambiental?

La Convención de Aarhus establece que por información(es) sobre el medio ambiente se entiende toda información, disponible en forma escrita, visual, oral o electrónica o en cualquier otro soporte material que se refiera a: i) el estado de los elementos del medio ambiente tales como el aire, la atmósfera, el agua, el suelo, las tierras, el paisaje y los parajes naturales, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos genéticamente modificados (OVM), y la interacción entre estos elementos; ii) factores tales como las sustancias, la energía, el ruido y las radiaciones y las actividades o medidas, en particular las medidas administrativas, los acuerdos relativos al medio ambiente, las políticas, leyes, planes y programas que tengan o puedan tener efectos sobre los elementos del medio ambiente; iii) el estado de la salud, la seguridad y las condiciones de vida de los seres humanos, así como el estado de los emplazamientos culturales y de las construcciones en la medida en que sean o puedan ser alterados por el estado de los elementos del medio ambiente.

En primer lugar, el *desconocimiento de de la ley*. Uno de los mayores desafíos es lograr una difusión masiva de los derechos y obligaciones que esta Ley prevé, de forma que, tanto ciudadanos como funcionarios públicos (instituciones, autoridades y responsables de entregar información), los conozcan y puedan ejercer este derecho. En lo que respecta al sector público, y al privado regido por esta Ley, el *fortalecimiento de sus capacidades* es fundamental para avanzar en la implementación de la Ley y contribuir así a un

manejo más transparente del Estado.

Otro de los factores es la *cultura institucional*. Es de conocimiento general que durante muchos años ha existido en la función pública una cultura de no transparencia y secreto, y precisamente la LOTAIP establece las bases para transparentar la

¹³ Barragán, D. Acceso a la Información Pública y Ambiente. Un reto para el Ecuador. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental- Quito, Ecuador. 2008.

gestión administrativa del Estado. En el estudio realizado por CEDA¹⁴, se encontró que muchas de las negativas de información obedecen precisamente a que, en la mayoría de los casos, los funcionarios públicos evitan o dilatan la entrega de información por temor a comprometerse si ésta es usada para demostrar algún tipo de ineficiencia. Cambiar la cultura institucional es un proceso de largo plazo que requerirá preparación de las instituciones y su recurso humano, recursos financieros y, sobre todo, voluntad política.

Sin embargo, quizá una de las principales debilidades del Estado ha sido la *inexistencia de información* clara, oportuna y sistémica. En este sentido, es rescatable y plausible el esfuerzo de la Secretaría Nacional de Planificación para articular a la información e investigación como política de Estado, y promover canales de gestión de la información a través del Sistema Nacional de Información.

Otro esfuerzo importante ha sido el desarrollo del informe GEO Ecuador 2008, que contextualiza y sistematiza la situación de los distintos elementos del ambiente, como un aporte al desarrollo y difusión de información ambiental.



Conclusiones

El reconocimiento de los derechos de acceso a la información y participación en materia ambiental han evolucionado desde el derecho internacional, especialmente a raíz de la Cumbre de Río, en 1992.

Experiencias como la de la Convención de Aarhus son un referente de cómo los Estados pueden y deben garantizar estos derechos. Este reconocimiento y garantía expresa denota la importancia que la información tiene, no solo para los procesos de planificación y desarrollo de la política pública en todos los ámbitos, sino también por la necesidad de contar con ella como insumo para la participación de la ciudadanía.

En el campo ambiental su importancia reviste muchas más implicaciones. Los procesos de conservación y desarrollo territorial requieren necesariamente contar con información actual que permita al gobierno, a los actores sociales y comunidades ser partícipes de una gestión mucho más participativa, transparente, y así también exigir a las autoridades la rendición de cuentas de lo actuado.

Es claro que el Ecuador está en una etapa de transición, en la cual se han dado pasos importantes para garantizar una participación informada, desde la planificación de las políticas del Estado, hasta el desarrollo de normas expresas que garanticen el acceso a la información y la igualdad de oportunidades para la participación ciudadana.

Sin embargo, aún existen algunos temas críticos en los que es necesario incidir. Uno de los principales esfuerzos debe orientarse justamente a ciudadanizar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de forma que todos, ciudadanos y funcionarios públicos, conozcamos nuestros derechos y obligaciones y cómo ejercerlos de la mejor manera. Esto, junto a un mejor y mayor seguimiento desde la propia Defensoría del Pueblo, orientará la senda de transparencia que busca el espíritu de la Ley. No podemos negar que es un esfuerzo que requiere tiempo, además de la asignación de recursos necesarios y suficientes a la Defensoría.

En el campo de la información ambiental existen muchas expectativas en torno a una mejor gestión de la información generada por las distintas entidades públicas y privadas. El rol protagónico que está ejerciendo la SENPLADES en torno al desarrollo de políticas y mecanismos de acceso a la información, y el desarrollo del Sistema Nacional de Información abren mayores medios de acceso ciudadano a la información.

Dado que Ecuador no desarrolla un informe periódico sobre el estado de los elementos del ambiente, su institucionalización, dando continuidad al informe GEO Ecuador 2008, presentaría una nueva ventana de información.

Finalmente, la mejor forma de garantizar nuestro derecho de acceso es justamente ejerciéndolo y promoviendo que más ciudadanos lo ejerzan, sólo ahí empezaremos a transitar hacia una verdadera cultura de transparencia. Para esto es necesario entonces, difundir información, motivar, generar interés y sumar voluntades de forma que los mecanismos, herramientas y espacios que se han creado, o están siendo fortalecidos, sean efectivamente ejercidos.

¹⁴ Ibid.

Fuentes consultadas

Barragán, D. *Acceso a la Información y Ambiente. Un reto para el Ecuador*. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA). Quito, Ecuador, 2008

Barragán, D., *Manual de Acceso a la Información Ambiental*. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), Quito, 2006.

Barragán, D., Vergara, R., Terán, E., y Jácome F. *Memoria de la Tertulia "Participación Ciudadana: Cómo me siento en la silla vacía?"*. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA) / Instituto Nacional Demócrata. Quito. 2009

Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), Coalición Acceso y Fundación Esquel, *Situación del Acceso a la Información, la Participación Social y la Justicia Ambiental en el Ecuador*. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, Quito, 2005.

Constitución Política del Ecuador. 20 octubre de 2008.

FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), Ministerio del Ambiente, *GEO Ecuador 2008. Informe sobre el estado del medio ambiente*. 2008, Quito.

Foti, J. *Voice and Choice: Opening the Door to Environmental Democracy*. World Resources Institute. Washington, 2008.

Kravchenko, S., *Information Memorandum on Access to Information Laws, Especially Dealing with Access to Environmental Information*. The Access Initiative, 2008

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 18 de mayo de 2004.

Lora, A., Muñoz, L., Rodríguez, G. *Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia*. Universidad del Rosario / ILSA. Bogotá. 2008.

Mendel, T. *El Derecho a la Información en América Latina. Comparación Jurídica*. UNESCO. Quito. 2009.

Naciones Unidas, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Río de Janeiro 1992 <http://www.pnuma.org/docamb/dr1992.php> (22/10/2008)

Organización de Estados Americanos (OEA). *Estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible*. Washington. 2001.

Recursos Mundiales 2004, *Decisiones para la Tierra: equilibrio, voz y poder*. World Resources Institute / Ecoespaña. Madrid, 2004.

Swiderska, K., Roe, D, Siegele, L., y Grieg-Gran, M., *The Governance of Nature and the Nature of Governance*. International Institute for Environment and Development (IIED). London. 2008.

United Nations Economic Commission for Europe, *Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales*. <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43s.pdf> (14/08/2009)