

Daniel Alberto Sabsay

Pedro Tarak

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, EL AMBIENTE Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE

MANUAL Nº 3

FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

FARN
1997

INDICE GENERAL

De la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).....	V
De los autores	IV
Capítulo I	
DEMOCRACIA E INFORMACIÓN.....	1
1. Democracia y Estado de Derecho	3
2. ¿Qué elementos integran el Estado de Derecho?	3
3. A lo jurídico-institucional debemos agregar otros ingredientes para vivir realmente en democracia.....	4
4. La publicidad de los actos de gobierno	4
5. ¿Por qué debemos conocer los actos de nuestros gobernantes?	5
6. ¿Cómo nos aseguramos que la debida información les llegue a los gobernados?	5
7. La consagración del derecho de libre acceso a la información administrada por el Estado.	6
8. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de información?	7
Trabajando sobre nuestras realidades Institucionales	8
Capítulo II	
LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN... MEDIO AMBIENTE... Y DESARROLLO SOSTENIBLE	11
1. Algunas ideas preliminares	11
2. ¿Cuáles son los temas principales que nos preocupan cuando nos referimos al ...“Acceso libre a la información ambiental”?	14
3. ¿A qué nos referimos por “información ambiental”	16
4. El derecho a la información ambiental y el derecho de acceso a la información ambiental..	21
5. ¿Por qué hace falta un régimen de libre acceso a la información relacionado al medio ambiente	22
Conclusiones	24
Capítulo III	
PARTICIPACIÓN E INFORMACIÓN	25
1. La democracia participativa constituye un sistema	27
2. El régimen de acceso a la información administrada por el Estado	30
Pensando lo tratado por medio de situaciones prácticas	38

Capítulo IV

Consecuencias del reconocimiento del derecho de libre acceso a la información de naturaleza ambiental	39
1. Transformación de la noción de actos de gobierno	41
2. Los actos de gobierno propiamente dichos y la actividad gubernamental en general	42
3. Debilitamiento de la línea divisoria entre gobernantes y gobernados en una democracia participativa	44
4. El modelo establecido en nuestra Constitución Nacional resulta incompleto	45
Actividades	47
5. Visualizando un sistema real de libre acceso a la información pública ambiental	48
6. Acceso a la información privada pero de naturaleza pública	56
Reflexión final	57

De la Fundación Ambiente y Recursos Naturales [FARN]:

La FARN fue fundada en Buenos Aires a principios de 1985.

Es una organización no gubernamental sin fines de lucro, apartidaria, cuyo principal objetivo es promover formas de organización públicas y privadas capaces de responder a las diversas necesidades ambientales a través de la política, el derecho y la organización institucional ambiental.

Tanto la elección de su objetivo como el estilo y los métodos para alcanzarlo responden a la convicción de que su gran desafío consiste en CÓMO ORGANIZARSE para conjugar la complejidad de verdaderas necesidades humanas con el manejo y la prevención de efectos negativos en el ambiente.

Como todo sistema social esta organización requiere:

- Definiciones acerca de lo que conviene hacer –Política –
- Análisis del marco normativo –Derecho–
- Estudio de los recursos económicos –Economía–
- Asignación de tareas y responsabilidades –Estructura institucional–.

Sus destinatarios son los decisores públicos y privados y su campo de acción geográfica se concentra, hasta el presente, en América Latina.

La FARN lleva adelante su objetivo cumpliendo con las siguientes funciones: promoción y difusión, asesoramiento, capacitación, investigación, información y a partir de 1995 incorpora también las de facilitación y mediación. Estas se realizan en el marco de distintos Programas de Actividades.

La captación de fondos provenientes de individuos, empresas, gobiernos, fundaciones, (extranjeras y nacionales) y bancos multilaterales es lo que permite a la FARN desarrollar sus diversos programas.

FARN

Monroe 2142 - (1428) Buenos Aires, Argentina

Tel. y fax: (54-1) 788-4266 y 787-3820

C. electrónico: farn-cds@wamani.apc.org

<http://www.farn-sustentar.org>

De los autores:

Daniel Alberto Sabsay

Es abogado y ha realizado estudios de post-grado en la Facultad de Derecho de París, casa de estudios en la que se ha desempeñado como docente. Enseña Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de las universidades Nacional de Buenos Aires y de Belgrano. Integra la Fundación Ambiente y Recursos Naturales desde su creación; en la actualidad se desempeña como Director de Asuntos Institucionales de la misma y participa en varios proyectos de la institución.

Es consultado periódicamente por organismos nacionales e internacionales, como el Consejo Federal de Inversiones, las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Universidad de Heildelberg, entre otros.

Ha publicado diversos trabajos sobre temas de su especialidad en el país y en el extranjero. En lo relativo al medio ambiente, se ha dedicado al análisis de los aspectos constitucionales que presenta esta cuestión. Preocupado por la enseñanza del civismo, luego del retorno a la democracia en nuestro país, ha escrito como coautor los tres libros de texto para el ciclo secundario de la materia Educación Cívica.

Trabaja en organizaciones ciudadanas como Conciencia, entidad en la cual integra su consejo asesor, y Poder Ciudadano.

Pedro Tarak

Se graduó como Abogado en la Universidad de Buenos Aires en la Argentina. Obtuvo en 1981 su Master on Law de la Universidad de Indiana con especialización en Derecho Ambiental Comparado e Internacional. Luego de desempeñar funciones de investigador jurídico ambiental en el Centro de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza en Bonn, regresó a la Argentina para actuar durante 7 años como Secretario de Redacción de la revista jurídica "Ambiente y Recursos Naturales", publicada por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y la Editorial La Ley.

Fue asesor jurídico ambiental de la Vicepresidencia de la Nación, y Director Adjunto de la FARN. Actualmente ocupa la Dirección Ejecutiva de la FARN, es miembro de los consejos directivos de la Fundación Bariloche en Argentina, la Fundación Futuro Latinoamericano en Quito y de RESOLVE en Washington DC. Además, ha actuado como consultor internacional en Argentina, Bolivia, Estados Unidos, Méjico, Perú, República Dominicana, Tailandia y Uruguay para organismos tales como las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Organización de Estados Americanos.

Capítulo I

DEMOCRACIA E INFORMACIÓN

I- DEMOCRACIA E INFORMACIÓN

1. Democracia y Estado de Derecho

La democracia es la forma de gobierno que reposa en la voluntad popular y que persigue el bienestar general de la población en un marco de libertad y de igualdad. Nuestra definición parece corresponderse con un mundo idílico. Sin embargo, se trata de una noción que plantea grandes metas a fin de que la humanidad pueda acercarse a ellas y de ese modo logre una convivencia libremente consentida y la limitación del poder de los gobernantes. Desde el campo jurídico-institucional se ha configurado un modelo que persigue el logro de los objetivos antes señalados, a través de la puesta en marcha de ciertos principios y técnicas relacionados con la organización del poder y con la relación entre gobernados y gobernantes. Se trata del tan conocido Estado de Derecho que aparece en la historia de Occidente a finales del Siglo XVIII, dejando atrás siglos de absolutismo y de uso del poder basado sólo en la voluntad del más fuerte.

2. ¿Qué elementos integran al Estado de Derecho?

La configuración del Estado de Derecho, se basa en la observación, dentro de un país determinado, de las siguientes pautas fundamentales de organización:

- Acceso de los gobernantes al poder a través del sufragio universal.
- Principio de separación de los poderes u órganos del Estado a fin de conseguir el control mutuo en el ejercicio de sus respectivas facultades. Sólo el poder debidamente fiscalizado será limitado y así se evitarán los desbordes que muchas veces trae aparejado su ejercicio.
- Imperio de la ley, es decir la necesidad de que cada acto de los gobernantes se funde en una norma previa que lo habilite expresamente a tomar ese tipo de decisión. Por ejemplo: es el Congreso Nacional quien puede crear impuestos porque así lo dispone el artículo 17 de la Constitución de la Nación.
- A propósito de la Constitución, resulta necesaria su existencia ya que como ley fundamenal, es la base del ordenamiento jurídico de todo el país y por lo tanto las demás normas jurídicas que se dicten en su interior deben adecuarse al contenido que ella tiene. O sea que no deben contradecirla, pues en ese caso serían tildadas de inconstitucionales y no podrían ser aplicadas.
- Los mandatos de los gobernantes deben ser temporarios y no durar infinitamente. Ello de manera de conseguir la rotación en el ejercicio de las funciones públicas.
- Las personas deben gozar del libre ejercicio de sus derechos, tanto los que aparecen expresamente reconocidos en la constitución, en los tratados internacionales y en las leyes, como los que se derivan de los principios republicanos.

-
- A las personas se les confiere el eventual uso de garantías para la defensa de sus derechos. Se trata de mecanismos que permiten que cuando se ha violado un derecho o exista un grave riesgo de que esto ocurra, la persona afectada pueda valerse de estas garantías para lograr que cese el cercenamiento o algún tipo de limitación del derecho. Por ejemplo si soy privado injustamente de mi libertad, se podrá interponer un recurso llamado de hábeas corpus con el objeto de que la situación cese.
 - Los gobernantes deben dar publicidad de los actos de gobierno. Sobre este punto nos extenderemos en el punto siguiente pues está directamente vinculado con el objeto específico de la presente publicación.

3. A lo jurídico-intitucional debemos agregar otros ingredientes para vivir realmente en democracia

Hasta aquí hemos mencionado a las principales pautas que nos permiten afirmar que estamos en presencia de un Estado de Derecho. Entendamos que en resumen lo que se quiere es que el accionar del Estado esté subordinado al derecho es decir al contenido de normas que marcan los límites de que deben ser objeto los actos de cada uno de sus protagonistas. Debe triunfar la razón por sobre la pasión, el consenso por sobre la imposición del más fuerte, el diálogo y la deliberación por sobre el despotismo y la imposición.

Pero, además de todos estos ingredientes, a los que podríamos adicionar varios más, en una sociedad que se precie de democrática debe reinar un clima de tolerancia, de respeto por el pluralismo, debe haber lugar para el disenso, no discriminación. Todos estos comportamientos hacen a la aceptación de valores y su efectiva observancia culmina en la configuración de una cultura compartida que hace de la democracia no sólo un sistema institucional definido en la ley fundamental, sino un estilo de vida que se transmite a todas las esferas y grupos dentro de los cuales transcurre la existencia de la población.

4. La publicidad de los actos de gobierno

Si repasamos nuestra lista de elementos del Estado de Derecho nos topamos con la publicidad de los actos de gobierno. Se trata indiscutiblemente de un ingrediente de gran relevancia y cuya importancia iría adquiriendo más espacio con el desarrollo y profundización del régimen democrático.

En una primera etapa las constituciones —por ejemplo la de los Estados Unidos de Norteamérica o las sancionadas durante la Revolución Francesa— establecían el carácter público de los actos de los gobernantes. Como lógica consecuencia de este principio, los titulares del poder debían dar a conocer sus actos. Al Ejecutivo le compete la publicación de las leyes luego de su promulgación, como así también de los decretos y otro tipo de resoluciones. Las sentencias que dictan los jueces también deben ser objeto de publicación o deben al menos estar a disposición de las personas para que éstas puedan tomar conocimiento de su contenido.

"La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciosos de los hombres" (Artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano).

Como bien sabemos esta declaración constituye uno de los hitos más trascendentes de la historia de la democracia, fue redactada por los hombres de la Revolución Francesa en 1789. Esta comunicación a la que alude el artículo se refiere a la información o flujo de intercambios que debe existir entre los hombres relativos a lo que ellos piensan y a lo que conocen, a efectos de que todo ello se transforme en un saber compartido.

En términos de ejercicio del poder lo que cuenta es que los gobernados compartan el conocimiento que poseen sus gobernantes y que se relaciona con las decisiones que ellos toman.

5. ¿Por qué debemos conocer los actos de nuestros gobernantes?

Los gobernantes en un sistema democrático son nuestros mandatarios. Nosotros los hemos elegido para que ellos ocupen determinadas funciones y para que cumplan con diversos cometidos de conformidad con un compromiso que tiene su fundamentamento en el veredicto de las urnas. De este modo se concretará la representación política. Es decir una relación entre unas personas, los gobernados (mandantes) y otras personas, los gobernantes (mandatarios) que son los representantes de los primeros.

Los gobernantes han accedido legítimamente al poder gracias al pronunciamiento de los gobernados. Una vez en el ejercicio de sus funciones públicas los gobernantes deben actuar de conformidad con la ley y dando cumplimiento al mandato que invisten. Pues bien, todo ello debe concretarse en un marco de transparencia, de rendición de cuentas, de responsabilidad. Para que esto suceda deben funcionar los controles, tanto desde los mismos poderes, como desde los gobernados.

Es en este punto donde se plantea una suerte de interrogante retórico: ¿Cómo pueden efectuar los gobernados el control de sus gobernantes cuando no cuentan con la información necesaria para ello? Nos referimos al conocimiento en debido tiempo y forma de toda la actividad que se realiza dentro de la esfera pública y que contiene el accionar de los gobernantes hacia y en la toma de las decisiones.

La respuesta se impone por si misma, sólo cuando se da este intercambio informativo entre gobernados y gobernantes se podrán cumplir las premisas a que hemos hecho referencia precedentemente. De lo contrario, desaparece esa necesaria relación gobernados-gobernantes y estos últimos pueden ingresar peligrosamente en el terreno de la discrecionalidad; la que sin duda es la puerta de acceso a todos los desvíos en el ejercicio del poder estatal.

6. ¿Cómo nos aseguramos que la debida información les llegue a los gobernados?

De acuerdo a nuestro relato la publicidad de los actos de gobierno ha sido una obligación que en los primeros tiempos del Estado de Derecho se les imponía a los gobernantes. Sin embargo, na-

da se decía sobre lo que ocurriría cuando éstos no dieran cumplimiento a su obligación o lo hicieran parcialmente. En suma, quedaba a consideración de los propios obligados la decisión en relación con el modo y efectiva concreción de esta obligación.

La evolución de las instituciones democráticas a través del tiempo ha puesto de manifiesto que para que se cumplan sus postulados es necesario establecer un camino alternativo de modo de compeler a los obligados naturales a que ello ocurra, cuando ellos no lo han hecho así. Desde los albores del constitucionalismo la concreción de dicho principio de parte de quienes son los naturales obligados a dar tal información ha adolecido de serias falencias. En efecto, el hecho de dar o no dar al conocimiento público un determinado acto de gobierno y su fundamentación, ha sido considerado en la práctica una suerte de potestad "graciosa", ubicada dentro de la esfera de discrecionalidad de los propios responsables en brindarlo.

Semejante interpretación desconoce un hecho fundamental de la realidad y que consiste en determinar a quien le pertenece la información pública. La definición al respecto no da lugar a muchas alternativas, estamos frente a un saber que por ser público le corresponde a los gobernados y que de ningún modo puede permanecer de manera injustificada en el conocimiento exclusivo de los gobernantes. A través de este mecanismo se posibilita un mayor control de la actuación de los gobernantes. Pero además de ello, en el marco de una democracia participativa el detentar la información apropiada constituye un requisito sine qua non para poder intervenir en la marcha del gobierno desde la sociedad. El axioma según el cual "el pueblo quiere saber de qué se trata", acá adquiere una magnitud distinta, ya que sólo quien conoce puede participar de manera eficaz y alerta.

7. La consagración del derecho de libre acceso a la información administrada por el Estado

El mecanismo alternativo para que nuestra premisa se concrete en los hechos ha venido de la mano del reconocimiento de un derecho humano, nos referimos al de libre acceso a la información administrada por el Estado. Derecho que a su vez sirve como garantía de que la información nos llegue, o mejor dicho, de que los gobernantes den cumplimiento a su obligación de informar.

"Todo habitante de la provincia tiene el derecho de libre acceso a las fuentes de información de los actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales emanados del Estado provincial y de las corporaciones municipales, ello sin que sea necesario indicar las razones que motivaron el requerimiento" (Artículo 11 de la ley 3764 de la provincia del Chubut).

Por supuesto que este derecho no ha sido una creación del constitucionalismo chubutense. El derecho cuya consagración estamos promoviendo tiene antecedentes muy lejanos en el tiempo. Así, tuvo su primera manifestación en una Real Ordenanza sueca de 1766 sobre libertad de prensa, en la cual se contemplaba el acceso a la documentación pública. Son los EE.UU quienes en 1966 dictan la primera ley completa sobre esta problemática. Se trata de la "Freedom of Information Act" según la cual toda agencia gubernamental debe responder a cualquier pedido específico de información sobre los archivos, fichas, informes, etc. dentro de un período limitado de tiempo. Cada ente debe llevar un índice de la información de alcance público que trate sobre posiciones adoptadas o promul-

gadas, publicándolo trimestralmente. Estas bases aparecen en la década del 70' en las legislaciones de Francia, Canadá e Italia.

La constitucionalización del derecho surge en Europa en las leyes fundamentales de Grecia (art. 10), Portugal (art. 268) y España (art. 105). La directiva N1 90/313 de la Unión Europea se ocupa de esta cuestión.

Estamos frente a un derecho de incidencia colectiva que actúa a su vez como una garantía de la participación, cuya consagración ha venido de algún modo de la mano de la protección del medio ambiente. Por ello nos ocuparemos sucesivamente de la relación entre esta libertad fundamental de las personas y la protección del ambiente y el desarrollo sustentable; como así también, del modo como este derecho se inserta en la democracia participativa, para concluir nuestro trabajo con la descripción del sistema de acceso en sí mismo.

8. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de información?

El contenido de la obligación a cargo de los gobernantes no se agota con el acto en sí. Para conocer el tratamiento que nuestras autoridades le han dado o le están dando a una cuestión de interés público no nos basta con conocer exclusivamente el acto estatal a través del cual se materializa la toma de decisión.

Veamos de observar el tema que estamos tratando por medio de un ejemplo. Supongamos que los poderes competentes para ello han decidido la construcción de una represa binacional. Dadas las características del emprendimiento la efectiva materialización de la decisión surgirá de varios actos: un convenio internacional celebrado entre dos o más países, normas nacionales y/o provinciales habilitando la realización de la obra en el interior de cada Estado y decisiones administrativas decretos y resoluciones que determinan las modalidades precisas de ejecución.

El conocimiento de todos estos instrumentos me darán una parte de la información necesaria. Además de ella, necesito conocer lo que está y lo que estuvo detrás de cada uno de los actos de mis gobernantes. Es decir que tenemos que poder acceder a expedientes administrativos, a las minutas o actas de reuniones oficiales y toda documentación que sirve o ha servido de soporte a las decisiones de mis gobernantes relacionada en el caso de análisis con la realización de la mencionada obra.

TRABAJANDO SOBRE NUESTRAS REALIDADES INSTITUCIONALES

Analicemos nuestra Constitución

Te proponemos que los siguientes ejercicios los realices en grupo. Consideramos que la actuación colectiva coadyuva a un mejor resultado y prepara para la intervención en la problemática comunitaria.

¿Cómo se proyecta lo desarrollado en este capítulo en nuestras constituciones nacional y de la Ciudad de Buenos Aires? Sigamos las siguientes propuestas a fin de obtener respuestas al interrogante.

1. Tratemos de identificar de qué manera aparecen en nuestras leyes fundamentales los contenidos del Estado de Derecho a que hacemos referencia en el punto 2 del presente capítulo.

¿Están todos especialmente previstos en el articulado constitucional?

¿Están contemplados en las dos constituciones o sólo en una de ellas?

Observando la realidad: ¿ésta refleja en la vida cotidiana de las instituciones comportamientos que responden de modo adecuado a los contenidos previamente identificados, o los mismos son opuestos a las mismas o parcialmente observados por los responsables gubernamentales?

2. Completando lo tratado

¿Consideras que las modalidades de la democracia que desarrollamos en el presente capítulo agotan sus contenidos? Si la respuesta a la pregunta anterior fuera negativa, haz un listado de aquellas que a tu entender también merecerían ser contempladas fundamentando tus posiciones.

3. La información pública en nuestra experiencia personal

¿Te consideras suficientemente informado sobre la actividad que transcurre en la esfera pública?

¿Recuerdas alguna experiencia personal en que careciste de dicha información?

¿Cuál fue tu reacción al respecto?:

a. trataste de requerir dicha información del responsable estatal;

b. acudiste a alguna organización intermedia para conseguir un respaldo mayor en la cuestión;

c. preferiste abstenerte de actuar;

d. otro.

En tu relato consigna con detalle los resultados obtenidos y, en relación a los mismos, qué propondrías para mejorar el estado de cosas existente en tu comunidad en relación con esta temática.

Capítulo II

LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN... MEDIO AMBIENTE... Y DESARROLLO SOSTENIBLE

II-LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN... MEDIO AMBIENTE... Y DESARROLLO SOSTENIBLE

1. Algunas ideas preliminares:

La determinación sobre el futuro de nuestro ambiente requiere un activo protagonismo del conjunto de actores sociales y ciudadanos. La complejidad de variables culturales, sociales, científicas, económicas y tecnológicas que envuelve la formulación efectiva de políticas públicas, de normativa y de decisiones administrativas cotidianas por parte de las autoridades gubernamentales requiere de la presencia y la participación de la comunidad.

Y... ¿por qué? Es que se trata de aquéllo cuyas características esenciales hacen a la vida de cada persona y su propia descendencia. Se trata de la tierra... de ese capital que transferimos temporalmente de una a otra generación para su goce y usufructo, como base de las infinitas satisfacciones humanas.

¿Alguna vez se puso a pensar de dónde provienen cada uno de los objetos con los que convivimos cotidianamente, nuestros alimentos, nuestros medicamentos, nuestras viviendas, nuestra ropa...? De eso se trata, de aquello que sostiene a cada uno de nosotros en nuestro quehacer y desarrollo.

Sin embargo, ¿por qué es que nos preocupa este tema recién en estos tiempos... diríamos a partir de los últimos 20 años?

Es que recién durante la segunda mitad de este siglo nos hemos "dado cuenta" de que con nuestro accionar habíamos transformado nuestro entorno natural de un modo tal que arriesgamos la esencia misma de la naturaleza... para algunos, quizás de la creación ... para otros de la evolución... Veamos:

...ríos y arroyos donde los niños no pueden bañarse sin enfermarse;

...aire urbano que arriesga la salud de las mujeres embarazadas, de los niños más pequeños, de las personas mayores y de los desnutridos;

...suelos agrícolas cuyos residuos de pesticidas contaminantes convierten en inadecuada la producción agrícola ganadera;

...pérdida de la vegetación natural en tantísimos ecosistemas, eliminando el hábitat de miles de especies... de insectos, de plantas, de aves, de mamíferos... ¡Pensar que gracias a estas formas de vida, el hombre ha podido producir su canasta alimenticia y descubierto el origen de sus medicamentos para curar tantas enfermedades!

En fin, son tantos los ejemplos que podrían ofrecerse para comprobar que el desafío es de una gigantesca magnitud. Y que, en definitiva, sólo pueden vislumbrarse caminos de transformación y optimismo si se logra asociar la imaginación, el conocimiento colectivo y acumulado, la fuerza y el dinamismo de la comunidad y de cada uno de sus integrantes... desde el lugar que le toque cumplir el papel social:

- como autoridad pública o ciudadano;
- como vecino, comerciante o empresario;
- como miembro de alguna organización cívica o de la justicia;
- como afiliado a algún sindicato, alguna institución científica o universitaria;
- quizá, como miembro de la prensa... o de cualquier otra institución social.

Por ello, la participación social resulta la base de cualquier respuesta al desafío más importante de estos tiempos. Y..., en consecuencia, desembocamos inmediatamente en la cuestión más de fondo:

¿cómo puede existir una participación oportuna y efectiva sin información sobre la salud pública y del medio ambiente y sobre la incidencia que tiene sobre él cada una de las actividades humanas?

En este sentido, son muchísimos los reconocimientos políticos internacionales que aseveran que para garantizar una activa participación comunitaria es necesario asegurar una adecuada información ambiental.

El Cuadro que se presenta a continuación reproduce algunas de las declaraciones en ese sentido.

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Adoptada en Estocolmo -Suecia- el 5 de junio de 1972

Principio 19: "Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos."

Ahora bien; hasta aquí nos hemos referido a la importancia de la problemática ambiental, a la participación comunitaria y a la información como eje de cualquier respuesta cabal sería a ella. Sin embargo, hoy en día nos hemos dado cuenta que nuestra realidad va mucho más allá del medio ambiente...

¿Podemos imaginarnos a los niños bañándose en ríos limpios si no tienen qué comer?

¿O... a mujeres encintas preocupadas por el aire que respiran si el único puesto de trabajo cerca de sus hogares es una industria que contamina?

¿O... a campesinos evitando la tala del bosque que les provee la leña para cocinar cuando se trata de su única fuente de energía?

¿O... una industria logrando eficiencia energética y reduciendo sus emisiones atmosféricas, cuando no cuenta con los créditos iniciales, financieramente razonables, para realizar las inversiones de capital?

Sí... evidentemente necesitamos reconocer estas realidades para poder ser reconocidos en nuestros reclamos. Hoy necesitamos integrar las diferentes preocupaciones –las ambientales, las sociales y las económicas– en un concepto más abarcativo, más real... **más sustentable.**

Es por todo esto que escuchamos, cada vez más, el término de DESARROLLO SOSTENIBLE; el desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones actuales sin afectar esa misma posibilidad genuina de las generaciones venideras. ¡Recuerde que cuando hablamos de las "generaciones futuras" nos estamos refiriendo a hijos, nietos y a los hijos de ellos; es decir de gente como cualquiera de nosotros, con necesidades y sentimientos... y... con ganas de tomar decisiones respecto de sus propios futuros sin tener sus opciones reducidas!

Hay varias definiciones sobre qué es desarrollo sostenible (o sustentable). Pero en realidad, no se trata de repetir una y otra vez, definiciones racionales que aparecen en tantos libros de la bibliografía global.

Se trata, en cambio, de poder comunicar un mensaje que hace al sentido común: si queremos que nosotros mismos, nuestros hijos, nietos y los que vivan en el futuro nos alimentemos, nos eduquemos, nos curemos... en otras palabras que satisfagamos nuestras necesidades como seres dignos de una vida plena, necesitamos transferir, desde y hacia cada día, el capital ambiental heredado y distribuir sus oportunidades entre los integrantes de cada generación (equidad intrageneracional) y entre las diferentes generaciones (equidad intergeneracional).

Y ocurre que al decir ésto, vemos que el desarrollo sostenible exige también otro modo de gobernar: un modo más asociativo con el conjunto de la sociedad; teniendo en cuenta la diversidad de intereses e integrando en cada decisión las visiones ambientales, económicas y sociales de corto y largo plazo.

Este enfoque hace que la gestión de la cosa pública –ya no sólo de lo ambiental– sino del trans-

porte, de la energía, de las comunicaciones, de la salud, de la educación, de la agricultura, del comercio y de cada una de las demás áreas de interés y responsabilidad pública, requiera de la legitimidad cotidiana que otorga la participación de la gente y del conjunto de actores sociales.

Esa participación exige, desde ya, de una importante dosis de información para que sea oportuna, productiva y efectiva.

El siguiente Cuadro presenta algunas declaraciones que afirman estos conceptos y demuestran que se trata de una tendencia universal, dentro del cual se enmarca la evolución de nuestra Región.

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo - Río de Janeiro - 5 de junio de 1992

Principio 10: " 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 ofrecen 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 del público poniendo la información a disposición de todos..."

Como conclusión de esta breve introducción, debemos señalar que la necesidad real y actual de nuestras sociedades es el perfeccionamiento de la información pública, más allá de la correspondiente estrictamente a la información de naturaleza ambiental.

Sin embargo, dada la inmediatez entre la preocupación y los reclamos públicos de naturaleza ambiental y la información, experimentada en tantas latitudes diferentes en el mundo, son muchas las experiencias recogidas de institucionalización de regímenes de libre acceso a la información pública ambiental.

2. ¿Cuáles son los temas principales que nos preocupan cuando nos referimos al "Acceso libre a la información ambiental"?

Hemos escuchado hablar en muchas oportunidades sobre LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL. Sin embargo, ¿qué es lo que envuelve el tema?

Es claro que hace falta desentrañar su contenido y desarrollarlo detalladamente. En esta instancia intentaremos sólo presentar los grandes titulares de la temática:

a) Información ambiental:

¿Qué significa, cuánto abarca... acaso se trata de información existente o hay que producirla cuando alguien la solicita?

b) Derecho a la información ambiental:

¿Cuál es su alcance; quien lo detenta; se trata quizá del derecho a la información pública ambiental o también incluye información ambiental privada..., un derecho de todos o sólo para aquellos que pueden demostrar un interés personal?

c) Acceso libre a la información ambiental:

¿Qué queremos decir por acceso libre; acceso a cualquier información, sobre cualquier institución o persona? ¿No habrá excepciones? O simplemente se trata de acceder a los bancos de datos informáticos de naturaleza ambiental?

d) Sistema de información ambiental:

¿A qué nos referimos: a un modo informático de acceso electrónico a los bancos de datos de naturaleza ambiental? O... a los expedientes administrativos que se encuentran bajo la competencia de las autoridades ambientales? Y... qué pasaría con los expedientes de otros organismos pero que se relacionan con el medio ambiente?

¿O... la información que surge de los diversos procedimientos de evaluación del impacto ambiental, de los informes periódicos que deban presentar las empresas auditadas, de las investigaciones de las universidades, de las ONGs y de otras instituciones privadas?

e) Institucionalización de un régimen de libre acceso a la información ambiental:

¿Dónde podría institucionalizarse un régimen de libre acceso a la información ambiental? Sólo en los ámbitos públicos... o también en los privados? A nivel sólo nacional... o también provincial y municipal?

f) Efectos jurídicos de un régimen de libre acceso a la información ambiental:

¿Hace falta acaso otorgar efectos jurídicos a la negativa de ofrecer acceso a la información ambiental en el supuesto de un régimen ya institucionalizado?

El objetivo de este Manual es el de responder a éstas y otras preguntas. A través del entrenamiento se aspira esclarecer el tema para poder imaginarnos cuál sería el régimen de LIBRE ACCE-

SO A LA INFORMACION AMBIENTAL que más nos beneficiaría a cada comunidad específica equilibrando los diversos intereses colectivos con los legítimos intereses particulares.

3. ¿A qué nos referimos por "información ambiental"?

Veamos... son varias las posibles interpretaciones cuando decimos **"información ambiental"**:

a. Información sobre el estado general del medio ambiente.

Se trata del conocimiento existente sobre las condiciones y las características de los ecosistemas, de cada uno de sus elementos y recursos naturales y de los efectos en ellos de las múltiples actividades humanas. Tradicionalmente se trata de la información de naturaleza científica o técnica producida por instituciones gubernamentales o académicas.

Por ejemplo:

- el estado de la calidad del aire en las ciudades, las fuentes de emisión atmosférica y la incidencia en la salud de la población y en la economía de su gente;
- el diagnóstico sobre las condiciones ambientales de cuencas hídricas, sus impactos en la fauna y la flora, en la salud de los pobladores de la zona, en la capacidad de utilizar las aguas para agua potable, riego y recreación;
- el estado de salud poblacional de una especie de la vida silvestre, tal como el Pingüino de Magallanes, y las diversas amenazas a las que están expuestas: pérdida de hábitat, contaminación, presencia de especies exóticas, turismo agresivo, etc.

Este tipo de "información ambiental" permite sensibilizarnos sobre diversas situaciones. A partir de ella podrían generarse distintos procesos de organización social y participativa. Veamos una posible secuencia de reacciones:

- i. nos informamos sobre el estado cualitativo que tiene algún elemento del medio ambiente, el agua de un arroyo donde nos bañamos habitualmente;
- ii. nos vinculamos con otras personas, también motivadas por lo mismo;
- iii. nos organizamos grupalmente como parte de la sociedad civil en alguna asociación no gubernamental o en una agrupación vecinal;
- iv. nos comunicamos con otros sectores de la sociedad para informarles sobre:
 - lo que nosotros hemos aprendido y nuestro parecer;
 - nuestras propuestas;

- nuestro accionar;
- nuestra evaluación sobre cómo responden las instituciones con autoridad pública para hacerlo;
- y... quizá, tratemos de persuadir a otros.

Observamos si las instituciones cuentan con políticas y programas para responder a los problemas detectados a la luz de escenarios de futuros ambientales deseados.

Vemos si existen marcos regulatorios claros que tengan protegidos aquellos valores ambientales que nos motivan.

Analizamos si existen incentivos económicos y de mercado para inducir comportamientos humanos beneficiosos para el medio ambiente, estado del cual nos preocupa.

Nos imaginamos si contamos con opciones alternativas posiblemente superadoras a las existentes y vemos cuáles serían las estrategias para institucionalizarlos.

Proponemos modalidades eficientes para optimizar la participación ciudadana y de cada uno de los demás sectores para complementar el accionar de las autoridades públicas.

El Cuadro que se ilustra a continuación presenta un ejercicio práctico de lo que podría hacer Ud. a partir de este tipo de información.

"Si las actuales tendencias de contaminación por metales pesados del Acuífero Quinche Tol continúan, 23 millones de habitantes en la meseta de Tantal tendrán que buscar nuevos destinos".

(Del Periódico Gazeta Singular, 29 de abril de 2.003)

" De acuerdo a los resultados de una reciente investigación del Instituto Hídrico Tantalense, los niveles de cadmio en el Acuífero Quinche Tol superarán ampliamente los estándares de calidad de agua tolerables para cualquier tipo de consumo humano. Las consecuencias en la salud para 23 millones de habitantes son enormes, de acuerdo a las afirmaciones de un equipo interdisciplinario de científicos del mencionado instituto. Los costos del desplazamiento físico de la población superan en 125 veces el PBI anual y..."

- 1.¿Qué haría Ud. con dicha información si Ud. es Tantalense?
- 2.Imagine una secuencia detallada de posibles usos de la información periodística y de la científica.
- 3.Luego, describa diversos escenarios posibles de organización social y ciudadana.
- 4.Imagine, casos reales de información ambiental y reproduzca este mismo análisis.

b. Información sobre la incidencia ambiental significativa de actividades humanas específicas.

Determinados tipos de actividades pueden generar efectos ambientales de importancia por la naturaleza misma de la actividad. Así, determinadas industrias –curtiembres, frigoríficos, petroquímicas– deben adoptar resguardos particulares para mitigar los efectos de su actividad corriente en el medio ambiente local. Por ello, la información que generan las industrias sobre su propia incidencia en el medio ambiente es de importancia para la comunidad ya que pueden afectar tanto la calidad de la salud de la población y del medio natural donde la comunidad desarrolla su vida.

En otras palabras, se trata de información sobre:

- impactos habituales en el ambiente de una actividad corriente, pero considerados tolerables por el marco regulatorio existente;
- riesgos posibles sobre los efectos ambientales de las actividades industriales y las medidas de mitigación;
- accidentes industriales y sus posibles impactos en la salud pública y ambiental.

La información generada por fuentes particulares de alteración ambiental es también considerada como "información ambiental". Esta también puede motivar reacciones interesantes en la ciudadanía.

Veamos un ejemplo:

Una curtiembre que elabora un informe para las autoridades ambientales sobre la generación de residuos peligrosos y el cumplimiento de la normativa en vigor que asegure la inocuidad de sus efluentes. El informe es producido por una Auditora Ambiental, financiada por la industria, a los efectos de cumplir con la presentación anual sobre el estado de incidencia ambiental de sus actividades y poder continuar con las actividades regulares de la industria. El informe es público y cualquier persona puede tener acceso a él.

1. ¿Qué haría Ud. con el Informe?
2. ¿Cómo ponderaría la calidad técnica del Informe? Confiable, no confiable, información relevante pero sujeta a corroboración adicional a partir de información adicional independiente? ¿Cómo sería una información ambiental independiente?

3. ¿Cómo actuaría Ud. frente a esa información en su carácter de:

- vecino;
- consumidor de productos elaborados por esa curtiembre;
- accionista de la empresa;
- empleado de la empresa;
- compañero de la escuela del hijo del dueño de la curtiembre;
- miembro de algún partido político;
- autoridad municipal: ambiental o industrial;
- autoridad provincial: ambiental o industrial;
- autoridad nacional: ambiental o industrial;
- ONG ambientalista.

c. Información sobre posibles efectos en el ambiente de una actividad propuesta aún inexistente.

Otro tipo de información es aquella que tiene que ver con la información que se relaciona con los ejercicios de predicción sobre posibles efectos en el ambiente de alguna actividad propuesta. Por ejemplo, cuando se trata de la planificación de una represa hidroeléctrica aún inexistente y que se predicen los efectos negativos en el medio ambiente. En realidad, estamos hablando de lo que comúnmente se refiere como "Evaluación del Impacto Ambiental". Dicho procedimiento permite que se predigan y se prevengan los efectos ambientales no deseados de obras, proyectos y programas de magnitudes significativas tales como viaductos, represas hidroeléctricas, plantas industriales, puentes, aeropuertos, canales de riego, complejos habitacionales, etc.

La información que se genera en el marco de los procedimientos de Evaluación del Impacto Ambiental permite también activar el protagonismo cívico en torno a la problemática ambiental; sea porque existan intereses afectados directamente (en su propiedad, salud, seguridad o medio ambiente) o porque sensibiliza los valores de ciudadanos preocupados por el manejo racional de la cosa pública ambiental.

A partir de este tipo de "información ambiental" pueden suscitarse distintas reacciones posibles, cada una a su vez generadora de información adicional.

Veamos un ejemplo a partir del procedimiento de evaluación del impacto ambiental de un puente carretero y ferroviario en una zona urbana:

- 1. La información ambiental contenida en los estudios de impacto ambiental preparados por los proponentes de la obra concluye que cada una de las predicciones han sido contempladas adecuadamente:*
 - desplazamiento de poblaciones afectadas;*
 - protección de estilos de vidas de las poblaciones afectadas;*
 - protección de áreas críticas ecológicas;*
 - protección del hábitat de especies endémicas;*
 - preservación de las calidades atmosféricas deseadas por el conjunto de poblaciones afectadas por el tráfico automotriz creciente;*
 - etc.*
- 2. La información ambiental contenida en los estudios de investigación elaborados por institutos independientes cuestionan las conclusiones a las que arriban los proponentes de la obra.*
- 3. Las informaciones que aparecen en las declaraciones de distintas asociaciones vecinales y de organizaciones no gubernamentales (ONGs) coincidiendo u objetando las interpretaciones y conclusiones de los proponentes.*

Cada una de las distintas categorías de información pueden ser la base del accionar de las diversas corrientes de opinión y de procesos participativos.

La característica común a todas ellas es que se trata de información ambiental de una actividad humana que aún no existe... que se encuentra en proceso de planeamiento. Pero que si es aprobada tendrá definitivamente una incidencia en la vida de las personas y en las características de la propiedad pública y privada.

d. Otras informaciones de naturaleza ambiental.

Hasta ahora hemos mencionado la información sobre el estado general del medio ambiente, sobre el efecto ambiental de actividades específicas y sobre las predicciones de actividades aún inexistentes. En realidad, estas son las tres categorías mas amplias de información ambiental sobre las cuales pueden versar. Sin embargo, podrían agregarse otras subcategorías que combinan algunas de las tres mencionadas. Por ejemplo, también es considerada como "información ambiental" aquélla que se refiere al impacto ambiental que genera un sector económico en su conjunto —por ejemplo,

la industria siderúrgica— o una actividad económica —tal como el comercio internacional en un área de libre comercio—.

Otros ejemplos se refieren a la información que se genera a partir de las encuestas de opinión pública sobre preferencias y prioridades de problemas ambientales; ej. contaminación atmosférica, sonora o espacios naturales.

También hay que mencionar la información ambiental meramente estadística. Los resultados de las tomas de muestras y de los diversos monitoreos periódicos que realizan distintas instituciones. Por ejemplo, los datos diarios sobre los niveles de monóxido de carbono en el aire urbano que luego son publicados en diversos medios periodísticos.

Finalmente, hay que señalar la información de cualquiera de las categorías previamente mencionadas que se manifiestan, de uno u otro modo, dentro de los diversos expedientes administrativos, legislativos y judiciales.

En los capítulos subsiguientes analizaremos más detalladamente aquéllos aspectos que se refieren al acceso ciudadano a la "información de naturaleza ambiental".

4. El derecho a la información ambiental y el derecho de acceso a la información ambiental.

Muchos instrumentos internacionales —declaraciones, cartas, etc.— y constitucionales se refieren indistintamente al derecho a la información ambiental como al derecho a su acceso. En realidad, se trata de distinciones muy sutiles.

Mientras que el primero de los derechos podrá satisfacerse con la producción de información desde el Estado, el segundo concierne a la posibilidad por parte de cualquier ciudadano de seleccionar la información que requiere del "menú de información pública que administra el Estado".

El primero de los derechos, de enorme importancia, obliga al Estado a adoptar una estrategia de publicidad de su actividad vinculada al medio ambiente y a la elaboración y a la difusión de información de naturaleza ambiental. Un ejemplo práctico relacionado con este tipo de obligación por parte del Estado es la preparación de los Informes Periódicos sobre el Estado del Medio Ambiente. O también, la difusión de estadísticas resultantes de sus actividades de monitoreo ambiental.

Uno de los riesgos característicos del desempeño de los Estados en cumplimiento de este deber, es la tentación de la manipulación de la información en función de los intereses propios de los gobernantes de turno.

El segundo de los derechos, el del acceso ciudadano a la información ambiental administrada por el Estado, obliga a que éste instrumente un sistema jurídico especial que facilite a cualquiera la

identificación y el acceso a la información seleccionada. Este es el aspecto que más nos preocupa desarrollar, ya que permite asegurar una verdadera transparencia en la gestión de gobierno y, en todo caso, reduce las posibilidades de tergiversación de los datos y manipulación de la información pública.

5. ¿Por qué hace falta un régimen de libre acceso a la información relacionado al medio ambiente?

Un régimen de LIBRE ACCESO A LA INFORMACION AMBIENTAL es útil tanto para la ciudadanía como para el Estado y sus autoridades políticas y administrativas:

a) Beneficios para la ciudadanía:

i. Mejora en los niveles de conciencia pública sobre los problemas del medio ambiente:

Un régimen de libre acceso a la información ambiental permite que cada persona pueda seleccionar la información que le interesa para darle un uso discrecional de acuerdo a sus propias prioridades, preocupaciones, valores e intereses. Sin embargo, la confrontación con la información permite que los beneficiarios tomen conciencia de aspectos novedosos, aumenten el nivel de percepción y precisión en su interpretación logrando así una conciencia superior sobre la magnitud y alcance de los problemas de naturaleza ambiental que le afectan. Aunque resulte una obviedad, la mayor conciencia pública sobre la problemática ambiental es la condición primaria para cualquier participación pública responsable en la formulación de las políticas y en la gestión ambiental y, desde ya, en su control y fiscalización.

ii. Mejora cualitativa de las contribuciones y de la participación del público:

En realidad, un régimen de libre acceso a la información ambiental facilita el perfeccionamiento del conocimiento ciudadano en las áreas de su interés; ello como base posible de motivación hacia un compromiso o accionar participativo. De ese modo, la participación se especializa y se perfecciona con la fundamentación fáctica, económica, científica, tecnológica y cultural. En otras palabras, se contribuye hacia una participación responsable.

iii. Aumento de la transparencia en la gestión pública ambiental:

Un régimen de libre acceso a la información pública ambiental permite asegurar el control permanente de la Administración por parte de la ciudadanía. En realidad se trata de un mecanismo que facilita la misma información que es utilizada por parte de las autoridades para las decisiones públi-

cas a cualquier "ciudadano desconocido". Ello provoca el efecto de una fiscalización o control externo muy difícil de evitar obligando así a comportamientos transparentes por parte de los decisores públicos.

iv. Mayor confianza ciudadana en la gestión pública:

Una ciudadanía consciente de sus posibilidades de control real y efectivo de la gestión pública sabe que las oportunidades para burlarla son también muy restringidas. No es fácil adoptar decisiones corruptas en base a información compartida por cualquier ciudadano; información que desde ya puede hacerse valer en cualquier procedimiento administrativo o judicial. De ese modo, quizá muy al contrario de lo que pueda imaginarse, la posibilidad misma de acceso que tiene el público a la información que deba considerar o utilizar el decisor, obliga a éste a adoptar decisiones razonables y en cumplimiento a sus responsabilidades legalmente asignadas. Ello genera gradualmente una mayor confianza ciudadana en la gestión de las autoridades públicas.

b) Beneficios para el Estado y sus autoridades:

i. Ampliación de la base informativa de las autoridades públicas ambientales:

Una ciudadanía conocedora de los contenidos de la información administrada por la autoridad ambiental puede, sin duda alguna, complementarla con información adicional. En realidad, un sistema público de información ambiental puede ser permanentemente nutrido por las contribuciones provenientes de los orígenes más variados de la comunidad. Vale la pena recordar que la información en poder de la sociedad es siempre muy superior en volumen y calidad a la que pueda conocer una autoridad pública. Por ello resulta particularmente beneficioso para las autoridades contar con mecanismos que permitan a los ciudadanos complementar la información en poder del Estado.

ii. Mejora de la calidad de decisiones públicas al contar con una ciudadanía más y mejor informada:

Una ciudadanía, consciente del nivel de información con el que se manejan las decisiones públicas ambientales, puede contribuir muy significativamente a la calidad técnico-científica y a la viabilidad económica y social de cualquier decisión pública. Un régimen de libre acceso a la información ambiental permite que la ciudadanía realice intervenciones mas pertinentes, fundamentadas, viables y oportunas en virtud de la gestión de la cosa pública ambiental. De esa manera, las autoridades públicas pueden perfeccionar sus propias fundamentaciones teniendo en cuenta la información presentada a partir de la diversidad de intereses y valores de la sociedad. Ello otorga mayor legitimidad social a los actos de gobierno.

iii. Oportunidad de demostrar una gestión transparente y de recuperar la credibilidad en las instituciones públicas:

La gestión pública transparente, donde cualquier persona tiene acceso a la misma información sobre la cual se adoptan las decisiones, permite que las autoridades sean confiables para la gente. Y de hecho, en nuestras sociedades parecería que resulta urgente la recuperación de la confianza y la credibilidad social de la autoridad o del "funcionario". Sin esa confianza, resulta muy difícil desarrollar asociaciones complementarias entre el accionar de la sociedad y el del Estado. En la gestión pública ambiental, dicha asociación es casi imprescindible ya que no se concibe una efectiva gestión ambiental sin la participación cotidiana de los distintos involucrados. Un modo para asegurar la confianza en las autoridades públicas ambientales es la de compartir la información que les toca administrar. En realidad, es la manera para reconocer ante la sociedad que esa información no es de su propiedad; sino mas bien sólo de su administración.

Conclusiones:

Tal como se analizó previamente, la información ambiental está íntimamente ligada a la participación pública. Por lo tanto, los beneficios, para la sociedad o para el Estado, de un régimen de libre acceso a la información ambiental son muchos más. De hecho, podría afirmarse que indirectamente potencia a cada una de las razones por las cuales podrían fundamentarse los beneficios de un régimen participativo; mas aún, un régimen democrático y de organización civilizada de la comunidad.

De alguna manera, podemos afirmar que un régimen de libre acceso a la información pública ambiental contribuye a la desconcentración del poder, a una igualdad de oportunidades, a la reducción de la discrecionalidad administrativa y política, a un gobierno honesto y a una administración pública confiable. Claro... es menester que construyamos los valores sociales necesarios para que nuestras autoridades públicas confíen en las bondades del trabajo cotidiano con la gente.

Capítulo III

PARTICIPACIÓN E INFORMACIÓN

III- PARTICIPACIÓN E INFORMACIÓN

1. La democracia participativa constituye un sistema

Un sistema es un conjunto de elementos interrelacionados que producen un orden determinado. La presencia de todos esos elementos es la que asegura que el sistema subsista, pues la sola desaparición de uno de ellos provocará la destrucción de sistema en su conjunto. Pues bien, con la democracia participativa pasa algo similar, ella se sustenta en un conjunto de elementos –procedimientos, mecanismos, órganos, etc.– que están vinculados entre sí y que se necesitan unos a otros.

i. ¿Cuáles son los elementos que integran el concepto de democracia participativa?

Ante todo, encontramos las oportunidades o espacios para la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones públicas. Nos referimos a las instituciones que se intercalan en dicho proceso de modo de asegurar que se produzca esa intervención, bajo pena de nulidad de los actos de que se trate. Dentro de este tipo de mecanismos se destaca la audiencia pública.

ii. Audiencia pública

La expresión audiencia pública designa a una institución a través de la cual se persigue que las personas se involucren de manera protagónica en aquellas decisiones susceptibles de afectarlas directa o indirectamente. Se trata de oportunidades de encuentro entre ciudadanos –individuos o grupos– y quienes tienen la responsabilidad de tomar las decisiones. Las decisiones pueden ser de tipo legislativo o administrativo, en función del órgano encargado de tomarlas. La audiencia pública intenta sacar a los gobernados de la pasividad a fin de obligarlos a asumir responsabilidades, a tomar un papel que les exige protagonismo y que ayuda a compatibilizar posiciones adversas y al mejor conocimiento recíproco entre distintos sectores de la sociedad.

Esta institución se ha desarrollado de la mano de la materia ambiental. Ello no debe sorprendernos pues la protección del ambiente exige la búsqueda de consensos, de soluciones en común, de organización y conciencia comunitarias, para cuyo logro la audiencia pública es una suerte de punto de partida ineludible.

Las audiencias públicas pueden organizarse antes de la toma de las decisiones por parte de las autoridades, y es lo que habitualmente sucede. Pero, también es posible utilizarlas para otras finalidades, como puede ser la aplicación y el control de decisiones ya tomadas.

Asimismo, la audiencias públicas constituyen un canal adecuado para el proceso de formación de las normas. Gracias a ellas dicho proceso se verá jalonado por etapas en las cuales se conocerá el estado de ánimo de la población respecto de las futuras leyes. Sobre este último punto nos parece interesante recordar que la Constitución de la ciudad de Buenos Aires prevé entre muchas otras

modalidades de participación, la intervención de la ciudadanía en el proceso denominado de "doble lectura". Este procedimiento es necesario para la sanción de cierto tipo de normas entre las que encontramos al Código Ambiental y al Plan Urbano Ambiental (art. 89).

El artículo 90 de la constitución de la ciudad de Buenos Aires dice así:

El procedimiento de doble lectura tiene los siguientes requisitos:

- 1. Despacho previo de comisión que incluya el informe de los órganos involucrados.*
- 2. Aprobación inicial por la Legislatura.*
- 3. Publicación y convocatoria a audiencia pública, dentro del plazo de treinta días, para que los interesados presenten reclamos y observaciones.*
- 4. Consideración de los reclamos y observaciones y resolución definitiva de la Legislatura.*

iii. El acceso a la Justicia

Todos los derechos de que gozamos las personas pueden ser violados, menoscabados, limitados de muy diversas maneras. Cuando ello ocurre es necesario que exista un camino que permita el restablecimiento de nuestros derechos. Si esto no fuese así, sería lo mismo que no tener esos derechos. Pues, de qué me vale saber que puedo comerciar, que puedo transitar libremente, que puedo expresar mis ideas sin censura, que mi vida debe transcurrir en el marco de un entorno sano, si llegado el caso de que se produzca una privación de esas libertades, no existe ningún mecanismo que haga cesar el acto que produce ese menoscabo.

Precisamente son las garantías las que posibilitan la interrupción de esas situaciones y el restablecimiento de nuestros derechos. Nuestra Constitución Nacional prevé tres garantías en su artículo 43, el amparo, el hábeas data y el hábeas corpus.

La legitimación para acceder a la Justicia y a los procedimientos administrativos constituye uno de los elementos fundamentales para apreciar si la participación de los habitantes resulta efectiva o no. Se considera que una persona está legitimada para acceder a la Justicia cuando el juez lo considera apto para iniciar una actuación judicial determinada y, de ese modo, le abre los estrados tribunales para la consideración del conflicto cuya resolución el accionante persigue.

Cuando se trata de la defensa de derechos de incidencia colectiva que protegen intereses difusos como es el ambiente, se deben encontrar nuevos instrumentos que posibiliten que el acceso a la Justicia sea una realidad. Sólo por medio de herramientas procesales acordes con la naturaleza y caracteres de los mismos se logra la protección jurisdiccional deseada.

Pongamos un ejemplo: puede ocurrir que en el ámbito de nuestra comunidad se decida la construcción de una obra que no se ajuste a los requerimientos exigidos en el Código de Planeamiento

territorial; o que tratándose de un emprendimiento que requiere un estudio previo de evaluación del impacto ambiental, el mismo no se ha llevado a cabo. Frente a estas situaciones todo vecino de esa comunidad podría ver afectado su derecho al ambiente sano. Entonces la única vía capaz de detener estos actos será la judicial, pero para ello es necesario que se pueda tener acceso a ella.

iv. El acceso a la información administrada por el Estado

Y, por último llegamos a nuestro tema: la información pública. He aquí un elemento que actúa como una suerte de insumo indispensable para poder manejar los otros mecanismos. La argumentación nos remite a los capítulos precedentes. Recordemos cuando insistíamos con la necesidad de que aquellos llamados a participar deben contar con los elementos necesarios para ello. Y estos variados elementos integran el vasto campo de la información. Ellos están contenidos en diferentes tipos de documentación. Es a través de éstos que puedo conocer y estar en suficiente conocimiento como para que mi contribución pueda ser fructífera. De no ser así, nos quedaremos en la periferia de los problemas y nuestros argumentos correrán el riesgo de ser fácilmente rebatidos por parte de quienes sí poseen la información: los que gobiernan.

De presentarse las cosas de modo tal que sean sólo estos últimos quienes posean la información, es decir que la monopolicen, impidiendo que los gobernados accedan a ella, la democracia participativa no podrá desarrollarse. Por algo se sostiene que la información es poder, como resultado de las prerrogativas que brinda su posesión.

Dado que las cosas son así resulta necesario entender los mecanismos que regulan un régimen adecuado de acceso a la información. Hablamos de régimen, con lo cual queremos significar un conjunto de mecanismos contenidos dentro de una norma y que proveen las garantías necesarias para un adecuado ejercicio del derecho de libre acceso a la información.

v. Objetivos y valores de una democracia participativa

El sistema que estamos tratando de describir se completa con otros ingredientes que hacen a una cultura determinada. Son ellos un conjunto de valores y de metas que actúan como un entorno de los elementos ya analizados. Estos requisitos inmateriales, abstractos proveen al sistema de las guías que deben orientar a los comportamientos de sus protagonistas.

Veamos, en primer término, cuáles son estos objetivos. A través de un sistema de este tipo se aspira a que las decisiones y políticas —expresadas en normas, directivas, resoluciones, etc.— logren una efectiva aplicación. Que tanto esta última como la elaboración que la precede —proceso de formación de las mismas— sean el fruto del consenso alcanzado entre los distintos sectores de la comunidad.

En todo consenso subyace una concertación, es decir, un acuerdo entre partes con distintos intereses que deciden dejar de lado parte de sus diferencias a favor de la concreción del mismo. Concertación se opone a imposición. La primera es el producto de una cultura en la que es factible la

existencia de diferentes posiciones, dentro del marco del respeto mutuo y de la pluralidad. La segunda en cambio es la resultante de una idiosincracia de tipo autoritario en la que no se concibe otra verdad que la que esgrime quien cuenta con la mayor dosis de poder y puede ejercer la fuerza sobre los que disienten.

Entonces, la cultura democrática se basa en la primera de las culturas descritas, la que debe estar presente en todo el proceso de toma de decisiones y en la aplicación de la misma. Ella requiere de la interacción, del trabajo en común y de otro ingrediente muy importante: el control. A través de esta función que debe estar también repartida entre órganos específicos de la esfera gubernamental y la actuación de los gobernados por medio de diferentes herramientas, la fiscalización permite que las decisiones se apliquen y que lo sean de manera eficaz. Además, posibilitan la transparencia en el ejercicio de las funciones gubernamentales, evitando al máximo los comportamientos corruptos. En este último sentido, constituyen la antesala necesaria de las responsabilidades, las que deben ser asumidas a la hora del reparto de los "premios y castigos".

2. El régimen de acceso a la información administrada por el Estado

Ahora, una vez que hemos podido observar al sistema participativo en su conjunto y analizar brevemente a sus principales elementos, nos concentraremos en el tema al que hemos dedicado el presente manual: la información pública. Ella, en tanto ingrediente de nuestro sistema, está compuesta a su vez por elementos que le son propios. Algunos de ellos ya han sido mencionados en los capítulos precedentes. A continuación nos ocuparemos de ellos en particular.

Observaremos los siguientes tópicos:

- el derecho de acceso a la información;
- las obligaciones de los gobernantes en esta materia;
- el principio de publicidad y sus excepciones;
- el procedimiento de acceso a la información;
- el acceso a la Justicia ante la negativa injustificada a brindar información;
- las responsabilidades eventuales de los funcionarios incumplidores.

El derecho de acceso a la información

Como el título precedente lo estipula, el objeto de nuestro derecho es el de acceder a un conjunto de documentos de carácter público. Tienen ese carácter por estar relacionados con actividades que interesan a todos los integrantes de la comunidad. Además, constituyen como hemos visto un presupuesto necesario para que se pueda vehicular de modo adecuado la participación.

Este derecho nos brinda la potestad de solicitar y de recibir información relativa a las cuestiones a que hemos hecho referencia en el capítulo precedente y que está contenida en los documentos de los que también hablamos allí. Una información apropiada y completa resultará en el campo ambiental y en el de sus recursos naturales, un instrumento propicio para prevenir actos susceptibles de afectarlos de un modo no deseado, pues podrían comprometer las necesidades de las actuales generaciones y/o de las futuras.

Nuestra Constitución Nacional dice así en el 11 párrafo del artículo 41:

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo.

Si leemos con detenimiento la disposición constitucional que hemos transcripto veremos que ella no sólo nos está reconociendo un derecho sino que también nos está imponiendo una obligación. Nosotros estamos obligados al igual que los funcionarios del área estatal a efectuar los actos necesarios para preservar la calidad del medio ambiente de modo que pueda concretarse en los hechos el objetivo apuntado por el constituyente. Si esto es así, debemos contar con las herramientas necesarias para poder cumplir de manera efectiva con dicha tarea desde nuestra modesta posición.

En tal sentido, el acceso a la información se erige en un instrumento imprescindible para que podamos actuar a tiempo y eficientemente. Es por ello que consideramos que estamos tanto frente a un derecho como a una garantía. Pensamos que esto es así, pues con la información necesaria podremos lograr un goce efectivo de nuestro derecho al ambiente sano, en la medida que podremos, con conocimiento de causa, desbaratar los obstáculos que se anteponen a ello. Por otra parte, de ese modo podremos cumplir en el momento preciso, con el deber que se nos ha impuesto.

Así se pronunció la ECO 92 sobre el tema que estamos tratando:

A nivel nacional, cada individuo debe tener acceso a la información concerniente al ambiente que esté en poder de las autoridades públicas y la oportunidad de participar en los procesos de decisión. Los Estados deberán facilitar y alentar la participación pública poniendo a disposición de manera amplia la información con que cuentan.

En la misma Declaración también se establece la obligación que tienen los estados de informarse entre sí:

Cada Estado deberá notificar inmediatamente a los otros Estados sobre cualquier desastre natural u otras emergencias susceptibles de producir efectos dañosos súbitos en el ambiente de dichos otros Estados.

i. Veamos algunos antecedentes

Los antecedentes en el mundo relativos a la incorporación de este derecho a las constituciones y legislaciones son abundantes. Dentro de la Unión Europea se ha dictado en 1990 una directiva que regula el acceso a la información ambiental para el conjunto de los países que la componen. A partir de esta norma los estados miembros han dictado sus propias leyes. Por ejemplo en Alemania rige la "Ley de Responsabilidad Ambiental" que contempla el derecho de solicitar información tanto al Estado como a operadores privados. También existen regulaciones específicas en Francia, Bélgica y Holanda, entre otras naciones europeas.

Este derecho tiene antecedentes muy lejanos en el tiempo. Tuvo su primera manifestación en una Real Ordenanza sueca de 1766 sobre libertad de prensa, en la cual se contemplaba el acceso a la documentación pública. Asimismo, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 expresa en su artículo 11 que la libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciosos de los hombres. La primera ley sobre acceso a la información se sancionó en 1966 en los EE.UU. Se trata de la "Freedom of Information Act", o Ley de Libertad de Información, según la cual toda agencia gubernamental debe responder a cualquier pedido específico de información sobre los archivos, fichas, informes, etc. dentro de un período limitado de tiempo. Cada ente debe llevar un índice de la información de alcance público que trate sobre posiciones adoptadas o promulgadas, publicándolo trimestralmente. En la década del 70' Francia, Canadá e Italia dictaron normas similares a la estadounidense.

Las constituciones de Grecia (1975), Portugal (1976) y España (1978) son las primeras en incorporar el derecho de libre acceso a la información a su texto. En la Argentina han sido constituciones provinciales, como las de Córdoba, La Rioja, San Juan, Salta, Jujuy y Chubut, las que han seguido el camino de las mencionadas leyes fundamentales europeas.

En la Constitución de la ciudad de Buenos Aires leemos:

Art. 26, 41 párrafo: Toda persona tiene derecho, a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas.

Sin embargo, ¿qué ocurre si las autoridades no cuentan con la información solicitada, sobre los impactos actuales o futuros en el ambiente de las actividades humanas? Acaso, ¿deberá producirla... con qué presupuesto... con qué organización?

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) —que ha sido ratificada por la Argentina— dispone en el párrafo 11 del artículo 13:

Toda persona tiene derecho (...) de buscar, recibir, (...) informaciones e ideas de toda índole.

¿No tendremos que diferenciar entre aquella información que ya se encuentra en poder de las autoridades —en los archivos, en los expedientes, en las bases de datos— de la que el Estado aún deba producir? Y... ¿cuál es, a su juicio, el efecto diferencial entre el libre acceso a la información pública, donde el ciudadano selecciona la información que busca, y la recepción por parte de cualquier destinatario interesado de información elaborada por el Estado a propósito de un tema particular? ¿Cuál sería para Ud. la que más contribuye a un sistema democrático? ¿Cuál se prestaría más a la discrecionalidad de los gobernantes o incluso a la manipulación de la información?

¿Cómo redactaríamos estos textos fundamentales para que pueda distinguirse "el derecho de las personas a acceder a la información administrada por el Estado" del "derecho de las personas a recibir información general sobre el estado del ambiente o información sobre el impacto en el ambiente causado por las actividades públicas y privadas"?

En nuestro país la cuestión ya está siendo objeto de iniciativas legislativas, como podemos ver en el proyecto de "Ley de Acceso a la Información Ambiental" de los senadores nacionales Melgarejo y Genoud:

Art.1: Objeto

Toda persona goza del derecho a solicitar y recibir adecuada información existente, sobre el estado del ambiente, el impacto ambiental que puedan tener las actividades públicas y privadas y respecto de la gestión de los recursos naturales, sin que sea necesario invocar las razones que motivan el requerimiento o hacer valer un interés en especial.

Art.2: Información Pública

A los efectos de la aplicación de la presente ley, se considera información pública a los expedientes, minutas de reuniones oficiales y a cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto nacional en el que se base una decisión de naturaleza administrativa o legislativa.

Asimismo, el proyecto de ley general del ambiente para la provincia de Salta expresa:

Art. 6:

El Poder Ejecutivo Provincial, a través de la Autoridad de Aplicación instrumentará el sistema de Información Ambiental, en coordinación con los municipios de la Provincia. Dicho sistema deberá reunir toda la información existente en materia ambiental, que se mantendrá actualizada y se organizará con datos físicos, económicos, sociales, legales y toda información vinculada con los recursos naturales y con el ambiente en general de la provincia.

Art. 7:

Los habitantes de la Provincia gozan del derecho a solicitar y recibir adecuada información, en poder de los organismos públicos, relativa al estado del ambiente y del impacto que sobre él causan o pueden causar actividades públicas o privadas. La reglamentación determinará la forma de publicidad y modo de acceso a la información, asegurando la mayor difusión y el mínimo de formalidades. Asimismo establecerá un plazo para que los funcionarios respondan a los requerimientos y la responsabilidad de los mismos ante su inobservancia. Incurrir en falta grave el funcionario que entorpece la publicidad de tales actos y el acceso a la información solicitada. Son excepciones a la presente obligación:

La protección del derecho a la intimidad de las personas.

El secreto de sumario en procedimientos administrativos.

El sigilo comercial e industrial.

Razones de seguridad provincial establecidos por ley provincial.

Prudencia en el manejo de negociaciones internacionales

La prueba en cada caso correrá a cargo del funcionario que invoque la excepción. Ante la negativa injustificada a brindar la información requerida, el particular o la organización solicitantes podrán hacer uso del amparo reconocido en el art. 85 de la Constitución provincial.

ii. Deberes de los funcionarios

Los obligados a informar, además de ello, deben efectuar todos los actos conducentes a que exista la información que pueda ser solicitada. Es decir, que pesa sobre el área gubernamental la obligación de efectuar el acopio sistemático de datos, a través de un sistema que facilite el acceso. O sea que, para que pueda concretarse el derecho es necesario que exista el objeto que se quiere conocer.

La obligación del Estado, y desde ya de sus funcionarios, se manifiesta en dos áreas claramente diferentes:

- a. Por un lado, el Estado debe instrumentar un sistema administrativo y operativo que posibilite el acceso de las personas a sus bases de datos, a sus archivos y a sus expedientes administrativos, cuidando de que no se vulnere el régimen de excepciones.

Así, frente a la solicitud de información, el funcionario debe simplemente limitarse a entregarla en el estado en que se encuentre en poder de su repartición pública.

Además, el funcionario requerido debe contestar con diligencia, cumpliendo con los plazos que la legislación respectiva establezca a fin de compartir con los gobernados los datos de que disponga.

- b. Por el otro, el Estado también debe generar información de naturaleza ambiental.

Pensemos qué es lo que podría incluirse como tal:

- Diagnósticos rutinarios sobre la calidad del ambiente: ej. sobre el nivel de ruido nocturno o el nivel de monóxido de carbono en distintas intersecciones urbanas. Este tipo de diagnósticos son preparados por personal a cargo del monitoreo ambiental.
- Diagnósticos especialmente elaborados sobre el estado de situación de algún problema ambiental: ej. informes sobre la desertificación en la Patagonia o la eutroficación de algunos lagos cordilleranos. Este tipo de informes son habitualmente realizados por equipos interdisciplinarios, generalmente contratados coordinados por instituciones académicas.
- Informes periódicos sobre el estado del medio ambiente. Son los informes que pueden ser preparados por las autoridades gubernamentales, a veces con el concurso de las demás instituciones privadas de la sociedad. Estos informes reflejan el "estado de las cosas", describen las amenazas a las que está expuesto el medio ambiente y las medidas que son adoptadas. Asimismo, recomiendan cursos de acción. Sirven para la adopción ágil de políticas públicas y de la correspondiente normativa. También permiten revisar, con el paso del tiempo, la efectividad de las acciones emprendidas a la luz de los resultados alcanzados en la solución de los problemas.
- Información publicitaria sobre las acciones gubernamentales en materia ambiental. Se trata de información sobre las políticas, los planes y los programas que desarrolla o pretende desarrollar el Estado y que desea comunicar a la sociedad al respecto. Por ejemplo, si el Estado se encuentra preparando proyectos de legislación ambiental y aspira que la sociedad esté informada, quizá en función de su posible consulta, necesita preparar a la opinión pública sobre la necesidad de dicha legislación. De esa manera, contribuirá a la formación de los consensos necesarios para la aprobación de los proyectos normativos propuestos.

iii. Las excepciones al principio de publicidad y de libre acceso a la información

El principio de publicidad de los actos de gobierno como una exigencia de parte de las autoridades, y no como una mera prerrogativa de ellas, importa la adopción al mismo tiempo, de otro principio. Nos referimos a la transparencia del obrar de la administración. De conformidad con esta pauta deben eliminarse las categorías de documentación secreta y reservada, las que importan en realidad el mantenimiento de "bolsones de seguridad" a favor de los gobernantes. Estas áreas que mantienen en la oscuridad importantes actos, en realidad posibilitan que los mismos escapen a todo tipo de controles.

Ahora bien, esto no quiere decir que no se consideren determinadas causales que, en razón exclusivamente inspirada en el interés general, deben quedar al margen del régimen que estamos proponiendo. Se trata de excepciones fundadas en motivos de:

- defensa nacional o de confidencialidad en el manejo de las negociaciones internacionales;
- de protección del derecho a la privacidad que tienen las personas; o
- de sigilo comercial o industrial.

En los casos apuntados se interpone a las razones que motivan el derecho de libre acceso a la información, motivos que hacen a razones de seguridad general de la nación o de política internacional, en el primer caso.

En la segunda excepción, interviene el respeto a la esfera de intimidad que rodea a una serie de actos propios de la estricta vida privada que desarrollamos las personas y que no tienen por qué ser reveladas sin el consentimiento expreso de los sujetos involucrados.

Por último, en la tercera excepción, está presente el respeto a los procesos de producción y/o de comercialización, cuya revelación producirían necesariamente datos injustificados a sus inventores, a sus utilizadores exclusivos y a un sistema de competencia leal.

Por último, es preciso tener en cuenta que todas estas excepciones deben surgir de disposiciones contenidas en leyes. De no ser así ellas podrían ser invocadas por los funcionarios de manera discrecional y arbitraria. De ese modo podría destruirse el sistema en su conjunto, en la medida que las negativas a brindar la información se fundaran solamente en las necesidades de las autoridades.

iv. ¿Cómo se accede a la información?

Una vez institucionalizado un sistema de libre acceso a la información, cada organismo debe instrumentar una "oficina" especialmente organizada para ello. ¿Qué significa esto? Que el sistema no implica la creación de un gran organismo único que concentre la totalidad de la información en poder del Estado. En cambio, se trata de un sistema administrativo por medio del cual todos los organismos instrumentan el mecanismo operativo para facilitar el acceso a la información que ellos manejan.

Normalmente, estas oficinas manejan los archivos y las bases de datos de los organismos así como también los registros de los expedientes administrativos en trámite o ya concluidos. Habitualmente, mantienen un listado de los documentos públicos producidos por el organismo y las referencias a diversas reuniones y consultas públicas. Debe señalarse que estas oficinas no tienen como función primordial, el manejo de bibliotecas.

En las oficinas de información pública, el personal recibe las distintas solicitudes de las personas. La consulta puede ser tanto verbal como escrita. Frente a la misma no cabe....

¿Quién es Ud.?

¿De parte de quién viene Ud.?

¿Para qué necesita la información?

.... o,.... traiga una nota explicando la utilidad que le otorgará a la información.

La solicitud sólo deberá indicar la referencia a la información requerida (ej. número de expediente, nombre de documento, etc.).

Y el funcionario requerido tendrá un plazo dentro del cual deberá expedirse. Este plazo podría extenderse en razón de la dificultad que podría presentarse en relación con cierto tipo de informa-

ción. Cuando la solicitud es verbal debe labrarse un acta o constancia que debe entregarse al solicitante. Esto último para que quede claro lo requerido y la fecha a partir de la cual correrá el plazo correspondiente para que se efectice la respuesta demandada por el solicitante.

En algunos supuestos, el funcionario tendrá la posibilidad de entregar la información solicitada de modo inmediato. En otros hará uso del plazo conferido por la normativa que regule este sistema.

Una vez entregada la información, el solicitante podrá leerla en las instalaciones del organismo, o fotocopiarla. Habitualmente, el costo de las fotocopias están a cargo de los solicitantes.

Cuando el funcionario entienda que lo requerido entra dentro del campo de alguna de las excepciones aludidas en el punto precedente, debe confeccionar un informe escrito en el que deberá relatar los motivos que hacen imposible que la información pueda ser brindada.

v. ¿Qué ocurre cuando de manera justificada no se ha logrado obtener la información solicitada?

Si ha existido una negativa a brindar la información, por parte del funcionario obligado a hacerlo, se produce un punto de ruptura. Al solicitante se le está suprimiendo un derecho fundamental, de acceder la información. En este caso entrará a jugar otro de los elementos de la democracia participativa.

Será necesario que un poder distinto pueda subsanar la situación de afectación a un derecho y posibilite el restablecimiento de la situación, ordenando que se de satisfacción a lo requerido. Recordemos que en este caso es un juez el que debe actuar ante la actuación de la víctima que ha visto violado su derecho. De acuerdo con nuestro sistema, interpondrá por medio de una acción, la garantía constitucional para la defensa de los derechos que, como ya hemos visto, se conoce con el nombre de amparo. Frente al desamparo a que lo ha expuesto el funcionario renuente, sólo queda la protección judicial. También podrá ser interpuesta esta acción, por todo aquel que entienda que la excepción en que basa la negativa de quien debe informar, en realidad carece de justificación válida.

vi. Responsabilidad del funcionario incumplidor

El funcionario que se ha comportado desconociendo el derecho de quien le ha requerido la información, está desconociendo también el carácter público que ella posee, o sea que dicha información le pertenece al público. A través de esta actuación no hay duda que no ha cumplido debidamente con sus deberes. Por lo tanto esa persona ha incurrido en algún tipo de incumplimiento en el ejercicio de sus deberes de funcionario público.

Estos incumplimientos deben ser objeto de sanciones, ya que se trata de una falta grave. La magnitud de la sanción deberá ser graduada en función del valor disuasorio que ella posea para alejar de la mente del eventual incumplidor, la idea de impedir de manera injustificada la prestación que está obligado a brindar al público. Lo mismo ocurrirá en caso de obstrucción o de suministro incompleto de la información. En estos otros casos también se producen violaciones a nuestro derecho y por ello deben ser penadas.

PENSANDO LO TRATADO POR MEDIO DE SITUACIONES PRACTICAS

a. *Responde a los siguientes interrogantes:*

¿Cuántas veces has tratado de obtener algún tipo de información pública?

¿En caso afirmativo, cuál fue el resultado de tus solicitudes?

¿En caso negativo, cuáles han sido las razones por la cuales nunca has efectuado este tipo de requerimiento?

- No se te había ocurrido que esto era posible.

- Consideraste que no lograrías nada.

- Otras.

b. *Reúnete con otras personas de tu comunidad a fin de pensar que tipo de acciones se están efectuando o se piensan realizar en la misma, susceptibles de afectar el medio ambiente. Una vez identificada alguna o algunas actividades -obras, servicios, etc.-, traten de identificar que tipo de información sería útil que ustedes tuvieran a fin de poder actuar de modo de prevenir eventuales daños al medio ambiente. Efectúen un informe bien motivado al respecto y en base al mismo elaboren una estrategia a ser llevada a cabo.*

Luego, observen la normativa vigente con la finalidad de conocer cuál es el régimen en materia de información pública y del acceso a la misma.

c. *Como resultado de la actividad anterior, trata de investigar sobre el reconocimiento que han tenido en tu provincia y/o municipio los elementos de la democracia participativa que describimos en este capítulo del manual*

Consigna los siguientes datos:

- Tipo de instituto de manera separada (por ejemplo: audiencia pública).

- Uso que se ha hecho de cada uno de los institutos consignados.

- Uso que se ha hecho de esos instrumentos.

- Resultados.

- Motivos de éxito.

- Razones del fracaso.

Capítulo IV

**CONSECUENCIAS DEL RECONOCIMIENTO
DEL DERECHO DE LIBRE ACCESO
A LA INFORMACIÓN DE NATURALEZA AMBIENTAL**

IV- CONSECUENCIAS DEL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE NATURALEZA AMBIENTAL

1. Transformación de la noción de actos de gobierno

Los actos de gobierno constituyen la manifestación de la voluntad de quienes detentan el poder. Los titulares de los tres poderes se expresan a través de diferentes tipos de actos: el Legislador fundamentalmente por medio de leyes, el ocupante del Ejecutivo lo hace con los decretos y reglamentos y el Judicial por sentencias. En el marco de una democracia representativa los actos de gobierno son el producto de una elaboración reservada a la labor de los gobernantes. Son ellos los hacedores de las decisiones. Precisamente los gobernados los han elegido para que se ocupen de resolver los problemas relacionados con el tratamiento de las cuestiones comunes. Dentro de un esquema de forma de gobierno con estas características los actos de gobierno constituyen una suerte de área reservada de los titulares del poder. Esto es así en la medida que son sólo los gobernantes los que intervienen en la toma de las decisiones que luego se materializan por medio de actos particulares a las materias de que traten cada uno de ellos.

El paso de una democracia representativa a una de tipo participativo tiene consecuencias importantes sobre esta temática. Con la participación los gobernados se convierten en copartícipes –valga la redundancia– de los actos de gobierno. Esto es así, ya que como hemos visto en el capítulo primero se prevé que en determinados momentos de la formación de la voluntad gubernamental deban estar también presentes los gobernados. Por ejemplo, cuando la ley establece que en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental deben organizarse audiencias públicas, está incorporando al proceso de toma de decisiones a nuevos protagonistas: los gobernados. Esta modalidad impide que se tome una decisión válida relativa por caso a una obra o a la prestación de un servicio, sin que previamente haya tenido lugar el espacio para la expresión del conocimiento y de los deseos y aspiraciones de los destinatarios o involucrados en esa decisión.

Pues bien, si seguimos por este camino hacia la decisión encontramos a los gobernantes y a los gobernados en diferentes secuencias. Tanto los unos como los otros precisan de los elementos necesarios para asumir sus respectivas responsabilidades. De poco vale intervenir si no se tienen las herramientas que posibiliten que esta participación sea fructífera. Entendemos que estas herramientas a las que nos estamos refiriendo están contenidas básicamente dentro del gran “paquete informativo”. Las diferentes piezas que la compongan en cada caso se convierten en pivotes sobre los cuales se deberán fundamentar las decisiones.

Si retornamos a nuestro ejemplo y tratamos de ser más concretos podemos imaginar que nuestra evaluación se encamina a conocer el impacto que tendrá sobre el ambiente la construcción de una

planta de fertilizantes en un punto determinado del territorio en el cual se asienta una comunidad políticamente organizada -sea esta un estado, una provincia, un municipio, etc. Lógico es imaginar que nuestra opinión para que pueda ser seria y convincente tiene que encontrar su punto de apoyo en estudios de diversa índole, relativos a un amplio espectro de cuestiones que variará en función de las características particulares de cada caso. Es decir que según cual fuere el territorio y su entorno será diferente el tipo de información necesaria. Los gobernados deben encontrarse en una posición similar a la de los gobernantes en cuanto al conocimiento y análisis de todo ese conglomerado informativo. Es preciso tomar conciencia que si este aspecto de la participación fracasa, sus consecuencias se proyectarán sobre todo el sistema en su conjunto.

Nuestro razonamiento por lo tanto es el siguiente: el paso hacia una democracia participativa multiplica el número de los actores que intervienen en la toma de las decisiones gubernamentales. Esta afirmación trae aparejada asimismo la necesidad de que tanto unos como otros puedan compartir la información relativa a las características de la cual se derivará la conveniencia o no de las decisiones a ser tomadas. Resulta entonces claro que toda esta construcción se deriva de una noción de acto de gobierno en cuya gestación se produce una suerte de co-responsabilidad entre gobernantes y gobernados. Ella surge de la misma participación y exige para todos un umbral común de información que los lleve a constar con un conocimiento que les permita cumplir, a unos y a otros, de manera efectiva, las obligaciones que pesan sobre ellos. Nos referimos, por supuesto, a los deberes en tanto copartícipes en la toma de las decisiones de carácter público.

2. Los actos de gobierno propiamente dichos y la actividad gubernamental en general

A esta altura de nuestro análisis creemos que resulta conveniente e imprescindible distinguir entre acto de gobierno y actividad gubernamental. Entendemos por acto de gobierno a la expresión de la voluntad gubernamental o de uno de los órganos de gobierno materializada en una decisión concreta. En estas situaciones nos encontramos frente a una ley, a un decreto, a una resolución administrativa o a una sentencia, de conformidad con la clasificación que hicimos en el punto anterior. Cuando deseamos conocer estos instrumentos debemos recurrir a diferentes fuentes. Nos hacemos de las leyes, decretos y resoluciones recurriendo a una publicación que se conoce con el nombre de Boletín Oficial. Con las sentencias, la situación varía ya que su publicación no ocurre en todos los casos, sino sólo en aquellos que despiertan el interés de publicaciones jurídicas especializadas. Pero, se puede acceder a las decisiones judiciales concurriendo a los tribunales que las han dictado. Además, respecto de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, existen colecciones ordenadas de los mismos que contienen en su totalidad las sentencias de nuestro máximo tribunal desde su creación hasta la actualidad.

Las autoridades dan a publicidad sus actos a través de su inserción en el Boletín Oficial. De esto se trata cuando en toda ley encontramos al final una disposición expresa que ordena el "públique-se" luego del "promúlguese". Por medio de estas publicaciones es precisamente como los gobernantes cumplen con la obligación de dar a publicidad los actos de gobierno. Ahora bien, si retomamos el hilo de nuestra explicación, a esta altura, debemos preguntarnos si el acceso a la información de-

BOLETIN OFICIAL

DE LA REPUBLICA ARGENTINA

BUENOS AIRES, MARTES 19 DE AGOSTO DE 1997

AÑO CV

Nº 28.711

**1ª LEGISLACION
Y AVISOS OFICIALES**

Los documentos que aparecen en el BOLETIN
DE LA REPUBLICA ARGENTINA serán
auténticos y obligatorios por el efecto de esta
y por comunicados y auténticamente tales
de todo el territorio nacional. (Decreto: 5)

MINISTERIO DE JUSTICIA
Dr. RAFA E. GRANIELLO OCAMPO
MINISTRO

**SECRETARIA DE ASUNTOS
TECNICOS Y LEGISLATIVOS**
Dr. CARLOS G. OCAMPO
SECRETARIO

**DIRECCION NACIONAL DEL
REGISTRO OFICIAL**
Dr. RUBEN A. SOSA
DIRECTOR NACIONAL

Domicilio legal: Suipacha 767
1008 - Capital Federal

Tel. y Fax 325-3788/39487.
0665/4055/4056/4154/4485

<http://www.boletin.legis.gov.ar>

publica en el artículo 71, inciso c), en concordancia con el artículo 83, inciso 2 de la Ley Nº 18.328, modificada por sus similares (Leyes 20.328 y 21.028, y artículos 56219, inciso a), 56221, inciso b) y 56227 de la Reglamentación del Personal (Decreto Nº 5.242/71), por haber infringido lo dispuesto en el artículo 56220, inciso a), apartado 2º, aprobado por el artículo 56208 en concordancia con el 56405, inciso b), apartado 1 de la misma Reglamentación.

Que ha tomado intervención la Asesoría Jurídica de la PROSECTURA NAVAL ARGENTINA y la Dirección General de Asuntos Jurídicos del MINISTERIO DEL INTERIOR.

Que el presente se publica en uno de los tablones electrónicos y en el artículo 25 de la Ley Nº 18.328 y sus modificatorias.

Por ello:

**EL PRESIDENTE
DE LA NACION ARGENTINA
DECRETA:**

PRESIDENCIA DE LA NACION

Decreto 799/97

Modifícase la estructura organizativa de la Coordinación General de la Unidad Presidencial.

Dr. Dr. 11/8/97

VISTOS el Decreto 1025 del 21 de noviembre de 1996 mediante el cual se aprobó la estructura organizativa de la COORDINACION GENERAL DE LA UNIDAD PRESIDENCIAL, sus actos complementarios, y

CONSIDERANDO:

Que a partir del refofo de la misma citada en el visto, la jurisdicción en cuestión ha incorporado nuevas funciones que se incorporan al área designada en su estructura, y obligan a una reestructuración de los departamentos integrados específicamente a las personas que forman la misma.

SUMARIO

Pág.

Pág.

AVISOS OFICIALES
Nº 28.711

Resolución 1151/97-2262

Decreto 799/97

be limitarse a estos actos o va más allá de ellos. Contentarnos solamente con esto como objeto de la información a que hace referencia el derecho de libre acceso a la misma no modifica el estado de situación previo. Si en estos casos estamos frente a una obligación de la cual las autoridades no pueden sustraerse, cuando no la cumplen son pasibles de ser sancionados por el delito de incumplimiento de los deberes que le cabe a todo funcionario público por imperio de la ley. Es cierto, podríamos decir que nuestro derecho-garantía también resulta útil cuando las autoridades se sustraen a sus obligaciones. Sabemos que en algunos municipios resulta muy engorroso el conocimiento de las ordenanzas dictadas por el Consejo Deliberante...

Sin embargo, lo que acá queremos significar es algo mucho más amplio que se ve englobado dentro de la noción de actividad estatal. Y, ¿qué entendemos por actividad estatal? Se trata del conjunto de acciones que se desarrolla dentro de la esfera gubernamental tendiente al perfeccionamiento de decisiones o a su fundamentación y apoyo. Por lo tanto, detrás de todo acto concreto encontramos un número elevado de esfuerzos que se materializan en estudios, pericias, recopilación de antecedentes, opiniones de expertos, dictámenes de organismos especializados oficiales o privados, etc. En muchos casos, de la presencia o no de alguno de estos elementos dependerá la validez o no del acto en cuestión. Es decir que se precisa de la realización de alguno de esos estudios, dictámenes, etc. para que la decisión sea razonable y tenga la adecuada fundamentación. O sea lo que en derecho se conoce como la causa de toda decisión gubernamental.

Recientemente un fallo de un juez federal marplatense determinó que la autorización otorgada por un ministerio bonaerense a una empresa privada para capturar una cantidad de ejemplares de orcas y de delfines no era válida. La decisión del magistrado se fundó en la inexistencia de un estudio de evaluación del impacto que pueden producir esos actos sobre la subsistencia de especies de la fauna marina que corren peligro de extinción. Dicho estudio debió haberse realizado con anterioridad a la autorización. Pues bien, el acto en si mismo para quien lo lee desde su exterioridad en el Boletín Oficial, carece de motivos de cuestionamiento. Sin embargo, el análisis de la actividad que antecedió al acto lleva a una conclusión diferente.

En este caso que acabamos de citar el juez intervino a instancias de una entidad no gubernamental ambientalista que opuso un amparo contra la autorización ministerial. La inquietud de esta ONG estuvo dirigida a investigar todas las secuencias que integraron la actividad estatal hasta el perfeccionamiento de la decisión y así observar si todos los requisitos estaban o no presentes. La situación que estamos relatando nos parece muy elocuente en cuanto a poder distinguir entre actos de gobierno y actividad estatal. Asimismo, permite entender por qué la información a que los gobernados debemos tener acceso no se agota con la mera publicación de los primeros.

En consecuencia, los actos de gobierno son sólo una de las manifestaciones de la actividad gubernamental. Esta abarca muchas otras acciones. El conocimiento del contenido de todas ellas nos permite participar de modo adecuado y de ese modo cumplir con las responsabilidades que todos los miembros de la comunidad asumen cuando la misma se ha dado en forma de democracia participativa.

3. Debilitamiento de la línea divisoria entre gobernantes y gobernados en una democracia participativa

El título que le hemos puesto a este punto parece encontrar su respuesta en lo que relatamos en el precedente. La democracia representativa desde su base establece una clara línea que separa a los gobernantes de los gobernados. Cuando nuestra Constitución Nacional espresa:

"El pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes" (art. 22)

les está atribuyendo roles bien diferenciados a cada una de esta dos categorías de ciudadanos. En los gobernantes recae de manera exclusiva la obligación de tomar las decisiones que hacen al ejercicio de las funciones gubernamentales. Para los gobernados (el pueblo) sólo queda reservada la función de votar periódicamente a fin de elegir a los primeros. De esta manera les está otorgando a sus gobernantes un mandato o representación para que en su nombre ellos puedan ejercer el gobierno. Esta relación permite que los actos que llevan a cabo los gobernantes sean la expresión de la voluntad de los gobernados y por lo tanto deban ser respetados por ellos.

La democracia participativa parte de principios diferentes. Sus conclusiones son la resultante de muchos años de ejercicio de la democracia representativa, por lo tanto no la niega sino que le agrega nuevos contenidos. Estos últimos se traducen en la concesión de mayores espacios de intervención a los gobernados. Mientras que en la forma representativa, el accionar ciudadano vinculado con la esfera gubernamental se limita a sufragar cada tanto, en la modalidad participativa estos espacios se multiplican generando como decíamos antes una suerte de co-responsabilidad o de co-conducción de los asuntos comunes.

Dadas estas características la demarcación entre lo gubernamental y lo no gubernamental tiende a diluirse. Este nuevo modo de observación de las modificaciones que provoca el enriquecimiento de la democracia en los tiempos actuales, nos lleva a las mismas conclusiones a que llegábamos con anterioridad. Nos referimos a la necesidad de que quienes están ubicados en la esfera no gubernamental posean el mismo conocimiento que quienes sí la integran, en el interés de todos y para el mejor cumplimiento de las obligaciones que pesan sobre todos. He aquí la fuente de donde surge la razón de ser del derecho de libre acceso a la información pública.

4. El modelo establecido en nuestra Constitución Nacional resulta incompleto

La reforma de nuestra ley fundamental de 1994 si bien introdujo la problemática ambiental y del desarrollo sustentable en su texto, se olvidó del reconocimiento del derecho de libre acceso a la información pública. La lectura del artículo 41 consagratorio del derecho a un ambiente sano establece entre sus disposiciones que las autoridades proveerán a la información ambiental. Pero, ¿qué sucede cuando ellas no cumplen con este cometido o lo hacen de manera defectuosa o retrasada en el tiempo? El artículo que hemos citado nada dice al respecto. Es evidente que el redactor se “ha quedado corto”. No dudamos que le ha impuesto a los gobernantes determinado tipo de obligaciones en materia de información.

Entendemos que son ellas:

- la necesidad de almacenar la información;
- la necesidad de hacerlo de manera sistemática y periódica;
- la necesidad de ordenarla de modo de facilitar el acceso a la misma.

Consideramos que estas tres obligaciones surgen de manera implícita. Pues cómo proveer lo que no se ha guardado, cómo pensar que la información puede ser brindada de manera desordenada y por último tampoco sería razonable pensar que el redactor de la Constitución ha querido que se cumpla con la obligación fuera de toda periodicidad en el tiempo. Dadas estas aseveraciones que estamos haciendo creemos que se ha avanzado mucho. Con anterioridad a estas estipulaciones constitucionales todos estos deberes no pesaban sobre los gobernantes. Sin embargo, como ya hemos visto con esto sólo no basta, pues pese a ello regresamos al principio, es decir que queda sin solución el remedio adecuado para doblegar la renuencia injustificada de los gobernantes o de los titulares

privados de información pública a brindarla. Falta –repetimos una vez más– que cuando el funcionario nos diga “que no porque no” nosotros podamos contar con la garantía del acceso a pesar de ello y exigirle a ese funcionario: “que sí porque sí” (o mejor dicho porque esa es su obligación y la Constitución así lo determina).

Pero, la cuestión tiene solución, ella debe provenir de la mano de la ley. Con esto queremos decir que nada le impide al Congreso el dictado de una norma que consagre nuestro derecho y determine sus modalidades de ejercicio. De hecho, el propio texto de la ley fundamental abre la puerta a derechos diferentes de los reconocidos expresamente por ella. En efecto, la misma ley fundamental expresa que los derechos y garantías que enumera no deben ser entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados. Claro que dadas las necesidades que se derivan de un ejercicio claro de nuestro derecho es conveniente que una ley lo reglamente y así pueda desarrollarse el régimen en la materia, de acuerdo con lo que decimos en el capítulo III.

Afortunadamente en las provincias argentinas varias constituciones han desarrollado un modelo de protección del ambiente que da cabida al derecho de acceso a la información pública en materia ambiental. Por ejemplo, la de la Provincia de Buenos Aires en su artículo 28 determina como obligación de la Provincia:

“garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales” (art. 28, última parte).

ACTIVIDADES

a.- Trabajemos a partir del fallo de Mar del Plata a que hemos hecho referencia

- ¿Podrías identificar en tu medio alguna decisión tomada o próxima a serlo que presumas violatoria de las disposiciones constitucionales relativas a la protección ambiental y al desarrollo sustentable?
- Reúnete con otros miembros de tu vecindario u organización a la que eventualmente perteneces a efectos de dilucidar esta cuestión.
- Te proponemos que trates de seguir el siguiente plan de acciones:
 - Descripción del acto.
 - Identificación del área estatal interviniente.
 - Análisis de las distintas etapas que debió atravesar la toma de esa decisión.
 - Interrogantes en torno al no cumplimiento de todos los pasos descriptos en el punto anterior.
 - Identificación de los responsables en el incumplimiento.
 - De no ser posible llevar a cabo lo anterior, a lo mejor se deberá requerir información sobre esta cuestión previa.
 - Análisis de las normas que me permitan tener acceso a la información que necesito –constitución provincial, leyes provinciales, normativa municipal– según el caso.
 - Planteo y presentación de la solicitud correspondiente de información.
 - Seguimiento ulterior, estudio conjunto de la estrategia a seguir.
 - Distribución de roles entre los participantes.

b.- ¿Qué aspectos de la actividad gubernamental de la administración local de la comunidad en que habitas desearías conocer a los efectos de una mejor participación y control de las cuestiones públicas comunes?

c.- Trata de identificar qué cuestiones de la gestión privada de los servicios públicos que se prestan en tu comunidad no te resultan satisfactorios.

Reúnete en grupo y trata de seguir el siguiente plan de actividades:

- Enumeración de cuestiones.
- Realización de una encuesta entre los miembros de esa comunidad a efectos de determinar prioridades.
- Determinación de modos de participación que contribuyan en el mejoramiento y/o superación de las falencias detectadas.
- Rastreo de la normativa a fin de precisar las modalidades y su ajuste a dicho marco jurídico.
- Determinación de necesidades en materia de información.
- ¿Cómo actuar? (observar lo indicado en el primer ejercicio).

5 Visualizando un sistema real de libre acceso a la información pública ambiental.

Cuando no se cuenta con un régimen operativo que instrumentalice un derecho tan fundamental como el que nos preocupa, nos obliga a imaginar su adopción. Ello nos induce a pensar cómo sería esa futura *"Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental"* con la que podríamos contar en nuestro ámbito nacional, provincial e incluso municipal. Cuáles serían sus capítulos, sus contenidos. Hasta su lenguaje. Para ello, es preciso que la dirigencia ciudadana asuma el compromiso de contribuir con sus gobernantes, sus representantes parlamentarios e incluso sus candidatos políticos en épocas de campaña con propuestas concretas de textos borradores de normas legislativas. Estos pueden ser ordenanzas cuando se persigue este régimen en el ámbito municipal o local. O de leyes cuando nos referimos a niveles nacionales o provinciales o de la ciudad de Buenos Aires.

En todo caso, pensemos cuál es el tipo de información pública ambiental que más nos importa y trabajemos para que en el nivel o ámbito jurisdiccional pertinente se logre un sistema de libre acceso a la información ambiental. Queda claro que cada ámbito gubernamental maneja determinado tipo de información y no la totalidad.

Por ejemplo, es probable que la información sobre la calidad de las aguas de un río navegable interprovincial la maneje un organismo del Estado Nacional (en caso de que la haya elaborado). O que la información sobre el contenido de pesticidas en la escorrentia pluvial de origen agrícola la posean las provincias y que los datos sobre los vertidos de efluentes de las industrias las tengan los municipios. Para poder obtener la totalidad de la información deseada es necesario que cada una de las jurisdicciones involucradas cuenten con un sistema que instrumente el libre acceso a su información ambiental que se encuentre en sus respectivos registros y expedientes.

Pero, no se preocupe. Dirá Ud... ¿eso significa que hace falta que la Nación, las 23 provincias, la ciudad de Buenos Aires y los cientos y cientos de municipios adopten este régimen? En realidad, algo de eso hay. Pero una vez que este tipo de régimen es adoptado por un número importante de jurisdicciones, el sistema se va comprendiendo y extendiendo rápidamente. Es como la del sistema democrático representativo. Una vez que se lo adoptó en algunos lugares se extendió por casi todo el mundo. Pues bien, algo parecido ocurre con los diversos mecanismos de la democracia participativa; en este caso el de libre acceso a la información en manos de los distintos estamentos y organismos de los estado.

¡¡Diríamos... es hasta contagioso por lo gratificante que resulta tanto para los ciudadanos como para los gobernantes!!

Lo importante es que en cada sitio existan líderes sociales y ciudadanos que lo comprendan, que se lo apropien como parte de su visión y que lo impulsen con clara conciencia de los elementos principales que integran el sistema.

En realidad un sistema de libre acceso a la información pública es bastante sencillo. Se trata de un régimen que refleja el sentido común. El Estado cuenta con información que administra en función de la sociedad. No hay razón para que cada miembro de la sociedad no tenga acceso a ella. Para lo cual hace falta instrumentar un sistema administrativo que permita de modo manual o informatizado y digitalizado (según los niveles de desarrollo de cada lugar) brindar ese acceso a cualquiera que lo solicita.

Principalmente hace falta contar con una oficina de acceso a la información ciudadana en cada repartición. Quizás se trata de una simple mesa donde atiende una persona formada para ello. Por sobre todas las cosas, hace falta personal administrativo que comprenda de relaciones humanas, que respete a cualquier persona independientemente de su aspecto físico, su sexo, su religión, su condición social o sectorial, su afiliación partidaria... en otras palabras, según el poder con que cuenta. Hace falta personas que entiendan que trabajan para el público y para el contribuyente. Por ende, deben responder a ellos desde la actitud de servicio.

Si en el gobierno nacional, local o municipal dicen que no cuentan con los recursos económicos para montar este tipo de régimen, hay que explicar que no se trata de algo sofisticado. En realidad, independientemente del estado de informatización de la documentación que se maneje en cada organismo, lo que hace falta es un área capaz de buscarla y ponerla a disposición de los solicitantes.

Respecto de la información generada por el mismo Estado (ej. estadísticas sobre calidad del aire, informes sobre el estado de los suelos, etc.) sólo cabe organizarla de tal manera que cualquiera pueda obtener las copias correspondientes.

En realidad, los regímenes de libre acceso a la información hacen la distinción entre la información que fue elaborada expresamente para informar al público y aquella que es resultante de las solicitudes individuales (ej. búsqueda de información contenida en diversos expedientes y bancos de datos). Para el primero de los casos, el trabajo es relativamente sencillo y no requiere más que un orden necesario de la documentación producida por cada organismo. Para el segundo de los supuestos, hace falta organizarse y capacitar especialmente al personal. Por ello, en este último caso, las búsquedas son aranceladas, aranceles que deben reflejar sólo el tiempo estimado del personal. En otras palabras no deben reflejar ninguna manera solapada de recaudación indirecta de tributos.

En base a los sistemas universalmente adoptados, imaginemos y analicemos sus aspectos mas relevantes. Veamos algunos de los aspectos sobresalientes del régimen de los EE.UU. el de la Ley de Libre Información de 1986 (Freedom for Information Act) :

a. Información concerniente al modo operativo de acceso a la información en manos del Estado.

Normalmente cada organismo debe publicar en su respectivo Boletín Oficial de su jurisdicción a los fines de guiar al público:

- i. su dirección, el horario de funcionamiento, la estructura de funcionamiento, el nombre de la oficina de información, el nombre de las personas a cargo de proveer la información, su horario de atención al público, el método que se emplea para solicitar información y seleccionar los expedientes, formalizar las solicitudes u obtener decisiones, el costo de las fotocopias y el valor de las búsquedas en caso de que requieran tareas adicionales;
- ii. información sobre la modalidad de funcionamiento del organismo, métodos de toma de decisiones y procedimientos administrativos a los cuales se encuentran sujetos;
- iii. lista de formularios utilizados por ese organismo para el desempeño de sus tareas;
- iv. reglas y procedimientos de aplicación general por parte de ese organismo, declaraciones de política pública o dictámenes interpretativos de las mismas o de la legislación que le toque aplicar.
- v. enmiendas y derogaciones de las normas mencionadas.

Veamos a continuación un ejemplo:

Ud. es un vecino preocupado por las jeringas de los hospitales o las clínicas. Quiere saber qué se hace con ellas, cómo se las lleva del hospital de su barrio, cuáles son los transportistas, qué recorrido toman, adónde se los llevan, qué tratamiento se les da.

Lo que ha ocurrido, es que el otro día Ud. vio a su hijo jugando con una jeringa en la Plaza Sarmiento. Luego de horrorizarse, se dio cuenta que la jeringa no contenía sangre... pero vaya que se pegó un susto!! No quiere que le ocurra de nuevo! No sólo a su hijo; tampoco a los otros chicos de la plaza. Se movilizó profundamente y decidió asumir su compromiso de hacer algo. Pero antes de hablar con los demás padres decidió interiorizarse de la situación de los hospitales y sus residuos. Ud. tiene la sospecha que la Clínica de San Antonio no maneja bien sus residuos hospitalarios. Decidió ejercer su derecho de LIBRE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA AMBIENTAL a través del sistema público.

Imagine el organismo ambiental de su municipio, de su provincia e incluso de su país que tiene a su cargo la aplicación de un régimen jurídico de residuos hospitalarios. Imagine el papel que cumplen en el otorgamiento de permisos de generación, almacenaje, transporte, tratamiento y disposición final de los mismos. Imagine una situación donde Ud. como vecino pueda ir a una Oficina de Información y le describan en una cartelera la información que aparece más arriba.

YA SABE DONDE ESTA LA INFORMACION, CON QUIEN TIENE QUE HABLAR, CUANTO LE CUESTA LA FOTOCOPIA Y COMO HAY QUE HACER PARA OBTENER LA INFORMACION QUE UD. PRECISA.

b. Obligación jurídica de cada organismo:

Cada organismo debe disponer, a los fines de su inspección y fotocopia, de la siguiente información:

- i. las opiniones, datos y fundamentaciones finales contenidas en los expedientes administrativos que justifican el otorgamiento de los permisos o licencias de las actividades privadas o públicas, que le corresponda autorizar por imperio de la ley;
- ii. las declaraciones de política o interpretaciones legales que hayan sido elaboradas por el organismo y que no hayan sido publicadas por el Boletín Oficial;
- iii. manuales e instrucciones para el personal de la administración pública cuando se trate de personal que atiende al público o cuya actuación pueda afectar los derechos del público;

- iv. índices conteniendo las referencias a la información que manejan;
- v. registros de datos que deban ser publicados de acuerdo a la ley;

¡¡Sigamos con Ud. que está preocupado por la aparición de jeringas en la plaza donde juega su hijo con otros chicos!!

¿Qué hace? Va a la Oficina de Información Pública de la Secretaría de Salud o de Medio Ambiente de su Municipio (según cuál de las áreas tiene la responsabilidad en la materia sobre los residuos hospitalarios), en el horario establecido y pide hablar con la persona responsable. A ella le solicita acceso a todos los expedientes que se relacionan con autorizaciones a la Clínica de San Antonio. En particular, le interesa aquellos expedientes que tratan con permisos para enviar los residuos hospitalarios a incineradores especialmente contruidos para esos efectos.

La persona encargada le pregunta:

¿Qué prefiere? El índice de registros de expedientes que manejamos para que Ud. seleccione el que le interesa? O, los expedientes que tratan sobre los permisos otorgados a los transportistas de residuos hospitalarios para realizar determinados recorridos?

Primero elige el índice de registros. ¡Uf! Se abrumó...son miles y miles de expedientes. Ud. elige el segundo camino ya que lo que le interesa, en primer lugar, es la selección de la información directamente vinculada a la clínica San Antonio y en particular la autorización para entregar los residuos hospitalarios a los transportistas para llevarlos a los incineradores.

Hecha la selección, Don Ovidio de la Serra le indica que la búsqueda le costará \$15 y las fotocopias \$3.50. Además, le dice que la información solicitada estará a su disposición dentro de 10 días hábiles, de 10 a 18 hs. en esa Oficina.

c. Excepciones a la regla: cuando la obligación de proveer información no se aplica por un interés común superior

Toda Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental contiene excepciones a la regla general. Estas, como se ha descripto anteriormente, incluyen excepciones tales como la información concerniente:

-
- i. al interés de la defensa nacional o de la política exterior, por ejemplo, en períodos de negociación de acuerdos internacionales;
 - ii. a las excepciones establecidas por otro tipo de legislación que luego de haber sido sometidas a un debate público las adopta, por ejemplo información relativa a la protección de la propiedad intelectual o al sigilo industrial;
 - iii. a los secretos comerciales o financieros obtenidos de cualquier persona, tales como los bancarios;
 - iv. a los memorandums internos a la administración;
 - v. a los expedientes médicos o de personal de la administración, cuya ventilación constituiría una clara violación de la privacidad;
 - vi. información o registros cuyo contenido se vincula a procedimientos de ejecución de normas de derecho, durante procesos de inspección;
 - vii. información que el Estado posee sobre las personas y cuya ventilación generaría una violación a la intimidad de las personas.

Don Ovidio de la Serra, un responsable funcionario público, orgulloso de poder brindar un servicio a la ciudadanía y consciente que su sueldo es solventado a través de los impuestos de gente como Ud., tiene dos semanas como máximo para cumplir con su solicitud.

Además, está muy contento porque en un mes le instalan un sistema informatizado donde va a poder hacer la búsqueda de modo digitalizado. Hasta cree que va a poder agilizar el trámite para poder cumplir con la solicitud en un máximo plazo de 5 días.

¡¡Felicitaciones Don Ovidio por sentir su responsabilidad pública de ese modo!!

Llegó el momento de ir a buscar la información y Ud, estaba ahí ansioso de saber qué información le había buscado Don Ovidio. Sin embargo... Don Ovidio no estaba en la oficina y una persona que no se presentó le dijo: "Lo lamento, Sra. la información que ha solicitado es confidencial."

Ud. pregunta por qué, pero no tiene una respuesta. La persona vuelve a repetirle lo mismo y luego le dice, eleve una nota si tiene un reclamo. Le acompaña una esquila preelaborada que cita lo siguiente: "En caso de ser negada la información solicitada, Ud. tiene un plazo de 30 días para interponer un recursos administrativo de apelación ante el Director del Organismo.

Asimismo, en el supuesto de no ser satisfecho, podrá accionar judicialmente en los próximos 180 días, en el fuero administrativo del Distrito Judicial correspondiente a su ciudad."

Vuelve a su barrio, habla con su vecino quien le ayuda a escribir la nota de apelación al Director del Organismo a dónde se había presentado. En esa nota, Ud. explica que la información que Ud. solicitaba no configuraba ninguna de las categorías de excepcionalidad a la regla de libre acceso a la información. Y que por ello, exigía tener acceso a la misma.

Como resultado de la apelación, el Director del Organismo, en la fecha indicada le presentó un dictamen en el que incluía toda la información solicitada salvo aquella que se refería al destino final de los residuos hospitalarios. Arguía para ello que esa información era de tipo confidencial.

De todas maneras, muy satisfecha con la información obtenida, la analiza en su casa y reúne a un grupo de madres de los chicos con quienes jugaba su hijo. En esa reunión, y con todas las fotocopias de los permisos de funcionamiento de la Clínica, de manipuleo de los residuos y de los transportistas de los residuos hospitalarios, su nuevo grupo de padres y madres preocupados comenzaron a atar los cabos. De acuerdo a lo que estipulaban los distintos permisos Uds. podían conocer quiénes eran las personas que manipulaban los residuos en la Clínica antes de ser recogidos, sabían quiénes eran los transportistas, cuál era el recorrido y el horario de los camiones y sabían que abandonaban su ciudad. Pero entonces, por qué había jeringas en la Plaza Sarmiento...y tan expuestas a sus hijos!!

Ahí mismo, uno de los padres dijo que el responsable era la Clínica por no garantizar el destino final adecuado de los residuos generados por ellos mismos. Y que había que accionar judicialmente. Otro dijo que quería saber a dónde iban a parar los residuos y que según la nota del Director del Organismo que le había negado esa información, el único camino que le quedaba era la vía judicial.

Además, todos estaban preocupados por Don Ovidio.

La Ley de los EE.UU. posibilita que cualquier persona solicitante de información a un organismo público tenga el derecho a apelar a la justicia en el supuesto de haber recibido una negativa de solicitud de información o haber agotado todas las apelaciones administrativas correspondientes. En esos casos, la justicia debe dictaminar si la solicitud procede y si la negativa está bien fundamentada. Hay que recordar, que en ningún caso el solicitante debe justificar la defensa de un interés personal.

Ud. se ha presentado ante el Juzgado Contencioso Administrativo de la Capital Federal apelando la decisión del Director del Organismo por la que se le niega el derecho a acceder a la información sobre el destino final de los residuos hospitalarios de la Clínica de San Antonio.

El Juez realiza la investigación correspondiente y luego de diversas instancias propias al procedimiento judicial, dicta una sentencia por la que obliga al Director del Organismo a entregarle la información contenida en el expediente referente a la planta incineradora de la Ciudad de Vita Sana. Tal como lo ordenado, la Oficina de Información del organismo que le había negado el acceso a la información faltante, Ud. recibe lo solicitado.

¡¡Feliz. Pero con millones de dudas. Tiene una reunión con su grupo. A esta altura se había reunido más de 25 veces en 6 meses y muchos ya eran amigos. Leyendo la información no alcanzan a comprender por qué alguien podría interpretar la misma como confidencial. De golpe, alguien se acuerda que la Ciudad de Vita Sana tenía prohibido el ingreso de residuos hospitalarios. Ahí se dan cuenta que la difusión de la información podía "levantar la perdiz"!!

De golpe, una señora dice "...pero a mí qué me importa, si el problema está resuelto; las jeringas van a una planta fuera de nuestra área de influencia y seguramente las que se encontraron en la Plaza Sarmiento estaban ahí accidentalmente".

Frente a ese comentario, otra persona dice "...es que si está prohibido llevar los residuos de esta Clínica a ese municipio, siempre va a existir el riesgo que los descubran. Seguro que en algunas oportunidades hacen algunos controles y los camiones no tienen un destino definido y vuelcan los residuos en algún sitio clandestino."

Y efectivamente, otro vecino dice que en frente a su casa, en la franja que bordea las vías del tren se ha formado un basural donde merodean los perros sin dueño. En ese mismo momento un grupo de padres se acerca al lugar y encuentran todo tipo de basuras hospitalarias: algodones, jeringas, alimentos, bolsas de materia orgánica.

Con el panorama claro, el grupo se reúne nuevamente. Ahí deciden hacer la correspondiente denuncia e iniciar una acción judicial contra la Clínica por daños a la salud pública y al medio ambiente.

Ud. de golpe se da cuenta que:

- se formó una organización no gubernamental;*
- se armó un grupo de amigos comprometidos con el lugar;*
- se utilizaron los diversos mecanismos de participación; y que Ud. podía contribuir en la solución de un problema.*

¡Ah! Había una cuenta pendiente. Mañana va a buscarlo a Don Ovidio porque quiere asegurarse que su ausencia en esa Oficina de Información no se debe a su insistencia en entregar los expedientes a pesar de la negativa de su Jefe. A Don Ovidio lo quiere proteger Ud. como ciudadano, como contribuyente. Y Ud. ya sabe cómo hacerlo, ¿no?

6. Acceso a la información privada pero de naturaleza pública.

Existen varios supuestos en los que la información en manos privadas concierne también a la sociedad en su conjunto. En algunos casos, se trata de información de empresas de servicios públicos tales como los de agua corriente, cloacas, tratamiento de efluentes domiciliarios y tratamiento de residuos sólidos. En estos casos, es razonable que el mismo principio se aplique a este tipo de empresas. Gracias a las tarifas que cobran de los usuarios, las empresas de servicios públicos tienen la obligación de poner a disposición la información que obtienen de sus tareas normales. Por ejemplo, una empresa de potabilización y distribución de agua debe monitorear la calidad de las aguas de los cursos hídricos de donde realiza su extracción. Se puede considerar que esa información debe ser pública y de acceso a cualquier persona que lo solicita.

Por esta razón, cada una de estas empresas debe contar con una Oficina de Información Pública que permita acceder a los datos producidos en función de sus propias tareas.

Asimismo, muchas de estas empresas pueden tener, actualmente, funciones de fiscalización de las industrias; por ejemplo, en el otorgamiento de determinadas autorizaciones para el volcamiento de efluentes. La información al respecto resulta imprescindible para los miembros de la sociedad.

Otro supuesto es el de las industrias riesgosas que tienen la obligación de informar a las autoridades y al vecindario sobre:

- a. la generación habitual de residuos sólidos, líquidos y gaseosos; y
- b. la contaminación generada a raíz de accidentes.

Este es el caso de la legislación más moderna de los Estados Unidos que obliga a las industrias a informar de este modo a las autoridades y al público vecino.

Recientemente, un grupo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha estado impulsando la creación del Registro de Emisiones de Contaminantes en sus países miembros. El propósito de los mismos es el de permitir que cualquier persona conozca cuáles son los contaminantes que se liberan al ambiente y de qué fuentes.

Reflexión final

El presente manual se suma al consagrado a las audiencias públicas elaborado con anterioridad. De esta manera la Fundación Ambiente y Recursos Naturales agrega un capítulo más a su labor encaminada a la elaboración de materiales didácticos de capacitación hacia la articulación de una democracia participativa, necesaria para la puesta en marcha del desarrollo sustentable.

Nuestro propósito consiste en que a través de estos manuales se logre estimular comportamientos sociales que, apoyándose en una concepción más evolucionada de la República, sirvan como disparadores en el accionar de los actores de la vida comunitaria. Consideramos que la difusión de nuevas herramientas institucionales facilita la toma de conciencia y el trabajo organizado hacia el cambio en el proceso de reforma de la organización pública conducente hacia la concreción de la democracia participativa.

Creemos que el destinatario directo y más interesado en estos materiales es la dirigencia surgida desde los sectores independientes –organizaciones cívicas, defensoras de los derechos humanos, del ambiente, de los consumidores y usuarios, de la mujer, etc.–. En realidad nos estamos refiriendo a los NUEVOS ACTORES POLITICOS que actúan fuera del marco de los partidos y agrupaciones intermedias tradicionales. Ellos son los que llevan el estandarte de las propuestas modificatorias de un esquema anquilosado en el tiempo de la democracia representativa.

Ahora bien, no queremos que lo que se acaba de afirmar sea entendido como destinado a la creación de culturas políticas antagónicas. Por el contrario, estos aportes quieren brindar nuevas herramientas útiles para todos los actores, sean éstos gubernamentales, no gubernamentales, empresarios, sindicales, religiosos, etc. Todos, más allá del sector particular donde hayamos elegido actuar, integramos a la comunidad en su conjunto y por lo tanto nuestro desempeño debe tender a satisfacer los intereses y valores en que ella reposa.

De este modo es como esperamos contribuir en el logro de la consolidación de un marco que posibilite asegurar la gobernabilidad. No olvidemos que ella consiste entre otros aspectos, en la toma de decisiones útiles y satisfactorias para todos y sobre todo conseguir que ellas sean una realidad, es decir que se apliquen. Sin este marco de referencia no será posible que se concrete el desarrollo sustentable. Gracias a estos elementos, ciudadanos y dirigentes podrán contar con herramientas potenciadoras de nuevas modalidades de gestión, contempladas en los sistemas políticos más modernos. Así nos imaginamos el uso de estos mecanismos en la formulación del planeamiento estratégico de países, sus provincias y demás niveles descentralizados de gobierno. También imaginamos su utilidad para la elaboración anual del presupuesto, en los reglamentos internos de las Cámaras Legislativas, en los nuevos procedimientos administrativos, en la confección de pliegos para las licitaciones, en el dictado de los códigos urbano-ambientales y de su régimen de excepciones, en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental y de formulación de estándares ambientales, etc.

Por último, creemos que esto facilita la transparencia de los actos públicos, exigiendo una verdadera rendición de cuentas de parte de los responsables de la gestión, lo que limita las posibilidades de concreción de conductas corruptas que tanto daño le ocasionan al sistema democrático en su conjunto. De este modo se responde a las expectativas y reclamos de la opinión pública alarmada por la recurrencia de comportamientos antisociales que ella rechaza.

Este libro se terminó de imprimir
en septiembre de 1997 en Ediciones Tauro
Dónovan 1100 - Lanús - Buenos Aires
