



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

EL DERECHO DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN AMBIENTAL PARA
UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA

(Situación de Argentina desde la reforma
constitucional)

Gladys de los Santos GÓMEZ

Tesis

Doctorales

www.eltallerdigital.com

UNIVERSIDAD de ALICANTE

UNIVERSIDAD DE ALICANTE

FACULTAD DE DERECHO

**EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION
AMBIENTAL PARA UNA PARTICIPACION
EFECTIVA**

**(Situación de Argentina desde la reforma
constitucional)**

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

TESIS DOCTORAL

Presentada por:

Gladys de los Santos GOMEZ

Dirigida por:

Dr. D. Ramón MARTIN MATEO

Dr. D. Germán VALENCIA MARTIN

Alicante, 2008

ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

PRIMERA PARTE: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

AMBIENTAL.....	43
-----------------------	-----------

CAPITULO PRIMERO- Conceptualización del Derecho de Acceso a la Información

Ambiental	43
I. Concepto de Información: Diversos Encuadres Conceptuales:	43
1.-Etimológico:	44
2.- Semántico:.....	49
3.-Jurídico:	50
II. Evolución: del Concepto de Información Administrativa a la Información Ambiental	54
1.- La Información Administrativa	54
2.- La Información Ambiental	56
3.- Necesidad e importancia de la Información Ambiental y su particular aporte.....	60
III. De la Libertad de Expresión e Información al Derecho a la Información: el Derecho de Acceso a la Información Ambiental.	65
1.- Libertad de Información y Derecho a la Información	70
2.- El Derecho de Acceso a la Información Administrativa.....	75
3.- El Derecho de Acceso a la Información Ambiental	84
IV. Alcance Conceptual del Derecho a la Información según el enfoque del presente trabajo.....	86

CAPITULO SEGUNDO.- Evolución Histórica y Legislación Comparada sobre el

Derecho de Acceso a la Información Pública.....	97
--	-----------

1.-Declaraciones y Convenios	100
2.- Normativa de Estados Europeos y Americanos.....	109
A. Estados Europeos.....	110
B. Especial Referencia a la Legislación Española	116
C. Estados Americanos	121
3.- Principales Antecedentes en Organismos de Integración Regional.....	129
A. Unión Europea.....	129
B. MERCOSUR.....	132
CALCA	134
D. Cumbre de las Américas: Sistema de Información	136
4.- Antecedentes en Organismos Internacionales	138
A. Departamento de Información Pública de Naciones Unidas.....	138
B. Departamento de Información Pública de la Organización de los Estados Americanos-OEA-	144

CAPÍTULO TERCERO.- Evolución Histórica y Legislación Comparada sobre el

Derecho de Acceso a la Información Ambiental	145
---	------------

I. Declaraciones, Convenios, Programas:.....	145
1.- Declaración de Estocolmo	148
2.- Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo	150
3.-Convenio de Aarhus.....	152

4.-Declaración de Dublín	164
5.- 6º Programa de Acción de la Unión Europea.....	165
6.-Cumbre de Johannesburgo	166
A. Antecedentes Inmediatos	167
B. Plan de Acción de la Cumbre	171
C. Declaración de Johannesburgo	172
D. Documentos Paralelos	174
II. Normativa de Organismos de Integración Regional.....	177
1.- Unión Europea: Directivas y Reglamentos	177
A. Directiva 90/313 sobre Libertad de Acceso a la Información Ambiental	177
B. Reglamento 1210/90. Creación de la Agencia Europea de Medio Ambiente	182
C. Otras Normativas Comunitarias Complementarias	188
D. Proceso de modificación de la Directiva 90/313	190
E. Directiva 2003/4/CE	194
F. Reglamento (CE) No 1367/2006. Aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones y organismos comunitarios	212
G. Decisión del Consejo N° 2006/957/CE. Aprueba enmienda al Convenio de Aarhus.....	215
2.-MERCOSUR	219
3.-NAFTA	221
III. Normativa de Diversos Estados	223
1.-Estados Europeos	223
2.- Especial referencia a la Legislación Española.....	230
3.- Estados Americanos.....	259

CAPÍTULO CUARTO - Naturaleza y Régimen Jurídico del Derecho de acceso a la

Información Ambiental.....	281
I. Trascendencia del Derecho de acceso a la Información y Razones para su Protección Jurídica.....	281
II. Naturaleza Jurídica.	295
1.- Naturaleza Jurídica de la Información Pública	296
2.- Naturaleza Jurídica del "Derecho a la Información".....	298
3.- Naturaleza Jurídica del "Derecho a la Información Ambiental".....	305
III. Régimen Jurídico.....	317
1.- Información ambiental: contenido y alcance	319
2.-Legitimación	331
A. Sujeto Pasivo	335
B. Sujeto Activo	340
3.- Tramitación.....	344
A. Coste. Gratuidad	346
B. Plazo.....	349
C. Régimen del Silencio.....	351
4.- Limitaciones o Excepciones	356
A. Aspecto General	356
B. Aspecto Particular: Limitaciones al Derecho a la Información Ambiental	364
5.- Resolución. Vías Recursivas	369

CAPITULO QUINTO.- El Movimiento de la Sociedad Civil y la exigencia de Información y Transparencia Administrativa	377
I. La Sociedad Civil y sus exigencias respecto a la Transparencia Administrativa a través de la Publicidad e Información de los Actos de Gobierno	377
II. La Transparencia en los Actos de Gobierno. Ámbito Internacional	378
1.- El Movimiento de ONGs.....	378
A. El Movimiento de Transparencia Internacional	380
B. La Sociedad Civil y las Cumbres de las Américas	384
C. Plan de Acción de Québec	386
III. Foros Internacionales sobre Información Ambiental	389
1.- Iniciativa de Acceso	389
2.- Principales Centros de Información Ambiental	391
A. INFOTERRA.....	391
B. Red IMPEL	394
C. Proyecto CORINE.....	395
D. RED EIONET.....	395
E. ECOLEX.....	397
SEGUNDA PARTE: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL	399
CAPITULO PRIMERO: Encuadre Conceptual, Alcance y Tipologías de Participación.....	399
I. Concepto.....	399
II. Alcance: Participación ante la Administración	400
III. Distintos tipos de Participación: Participación Orgánica, Funcional y Cooperativa. ...	402
IV. Participación Ambiental. Características. Aportes	403
CAPITULO SEGUNDO: La Participación Ciudadana en el Ámbito Internacional.....	407
I. La Participación Ciudadana en el pensamiento Político: Breve reseña. El Hombre como Ser Social y Político	407
II. La Consagración de la Participación Ciudadana en el Ámbito Internacional.....	418
1. Declaraciones y Convenciones Señeras	418
2. Incorporación de la Participación Ciudadana en Organismos Internacionales	426
A. Carta de la OEA.....	427
B. Marco de Referencia Estratégico para la Participación Ciudadana en las Actividades del Banco Interamericano de Desarrollo.....	429
C. Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial.....	431
III. La Participación Ciudadana en la Legislación Ambiental de la Unión Europea.....	433
CAPITULO TERCERO: La Participación Ambiental en Foros Internacionales y Procesos de Integración	441
I. Declaraciones y Convenios	441
1.- Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano	441
2.- Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo	442
3.- Declaración de Johannesburgo.....	442
A. Otros documentos originados con la celebración de la Cumbre de Johannesburgo.....	445

a). EL LLAMADO DE JOHANNESBURGO. Instituto Mundial de la Ciencia -WIS	445
b). Foro Global De La Sociedad Civil	446
4.- Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible	448
5.- Programa de Ciudadanía Ambiental Global	450
II. Gobernabilidad y Ambiente	453
1. Aproximación Conceptual	454
2. Libro Blanco de la Gobernanza Europea	455
3. Gobernabilidad Ambiental	457

**CAPITULO CUARTO: La Participación Ciudadana en Materia Ambiental en la
Legislación Sectorial Comparada**

I. Antecedentes de la Unión Europea.....	461
1.- La Directiva 2003/35	464
2.- Modificación de la Directiva 85/337	469
3.- Modificación de la Directiva 96/61	477
4.-Países Europeos	484
A. España	484
B. Francia.....	493
II. Antecedentes en el MERCOSUR.....	494
III. Antecedentes en el ALCA.....	498
IV. Situación Normativa Comparada de la Participación Ambiental	499
1.-Estados Unidos	499
2.- México.....	503
3- Brasil	505
V. Nuevas Formas de Participación Ciudadana en Materia Ambiental	508
1.- Ecoauditorías	510
2.- Ecoetiqueta.....	511

**TERCERA PARTE: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA
AMBIENTAL EN ARGENTINA**

CAPITULO PRIMERO: Marco Constitucional	517
I. La Reforma Constitucional	517
1.- Situación respecto al Derecho de Información Pública	517
2.- Derecho de acceso a la Información Ambiental	520
II. Desarrollos Doctrinales y Jurisprudenciales en cuanto al Derecho a la Información Pública y Ambiental.	520
III. Artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional y la Participación Ciudadana	540
IV. La Participación Ciudadana en Materia Ambiental en las Constituciones provinciales	544

CAPITULO SEGUNDO: Antecedentes Normativos Provinciales

I. Algunos Antecedentes Provinciales y Locales respecto al Derecho de Acceso a la Información Pública	551
1.- Provincia de Río Negro	553
2.- Provincia de Chubut	555
3.-Provincia de Jujuy.....	556
4.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires	558

II.	Antecedentes Provinciales respecto al Derecho de Acceso a la Información Ambiental.....	561
	1.- Provincia de Buenos Aires	563
	2.- Provincia de La Pampa.....	564
	3.- Provincia de Tucumán	565
	4.- Provincia de Corrientes	566
	5. Provincia de Misiones	568
III.	El Acceso a la Información Ambiental en Municipios	570
	1.- Ciudad de Buenos Aires. Ley 303.....	570
CAPITULO TERCERO: Legislación Vigente en el Ámbito Nacional.....		575
I.	Situación Normativa Respecto al Acceso a la Información Pública	575
II.	Legislación Sectorial Nacional Relativa al Derecho de Acceso a la Información Pública.....	576
	1.- Presupuestos Mínimo Ley General del Ambiente y el Derecho a la Información Ambiental	580
III.	Situación Normativa Respecto al Derecho de Acceso a la Información Ambiental.....	582
	1.- Consideraciones Generales Respecto a la Ley 25.831	583
	A.- Análisis de sus Principales Aspectos.....	584
	a)- Objeto.....	585
	b)- Sujetos Obligados y Legitimados.....	585
	c)- Procedimiento	586
	d)- Excepciones	590
	e)-Plazos	591
	f)- Infracciones y Sanciones. Recursos	591
CAPITULO CUARTO: Participación Ciudadana en Materia Ambiental.....		593
I.	La Participación en Ley General del Ambiente.....	595
II.	Los Presupuestos Mínimos Ambientales y la Participación en Argentina.....	598
III.	La Participación Ciudadana en las Leyes Provinciales del Ambiente	600
CAPITULO QUINTO: Foros y Movimientos Participativos.....		609
I.	Antecedentes de Consejos de Medio Ambiente Provinciales.....	609
II.	Trascendencia de los Movimientos Participativos Ambientales.	617
CONCLUSIONES.....		625
BIBLIOGRAFÍA.....		647

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ACAAN:	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
ALCA:	Area de Libre Comercio de las Américas
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
CCCSI:	Comité Consultivo para la Coordinación de los Sistemas de Información
CICC:	Convención Interamericana contra la Corrupción
CE:	Constitución Española
CELS:	Centro de Estudios Legales y Sociales
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPE:	Comisión Económica para Europa
CICC:	Convención Interamericana contra la Corrupción
CINUs:	Centros de Información de Naciones Unidas
CN:	Constitución Nacional
COFEMA:	Consejo Federal de Medio Ambiente
DA:	Documentación Administrativa
EPA:	Environmental Protection Agency (EEUU).
EPER:	Registro Europeo de Emisiones Contaminantes
EUROSTAT:	Oficina Estadística de las Comunidades Europeas
FARN:	Fundación Ambiente y Recursos Naturales
FOIA:	Freedom of Information Act (EE.UU).
GRID:	Base de Datos sobre Recursos Mundiales
IA:	Iniciativa de Acceso
IFAI:	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. (México)
INFORMES GEO:	Informes Perspectivas del Medio Ambiente Mundial
INFOTERRA:	Sistema Internacional de Información Ambiental
LPA:	Ley de Procedimientos Administrativos (España)
LOFAGE:	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado

LRJPAC:	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (España)
NAFTA:	Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica
OEA:	Organización de los Estados Americanos
OMC:	Organización Mundial del Comercio
ONGs:	Organizaciones no gubernamentales
OSCs:	Organizaciones de la Sociedad Civil
PNUD:	Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA:	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RAP:	Revista Administración Pública
REDA:	Revista Española de Derecho Administrativo
REDC:	Revista Española de Derecho Constitucional
SA yDS:	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
SGT:	Sub-Grupo de Trabajo – MERCOSUR
SGT 6:	Sub-Grupo de Trabajo Medio Ambiente.MERCOSUR
SIAM:	Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR
SIAN:	Sistema de Información Ambiental Nacional (Argentina)
SIMUVIMA:	Sistema Mundial de Vigilancia del Medio Ambiente
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional (español)
TI:	Transparencia Internacional
TIC:	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TILAC:	Transparencia Internacional en Latinoamérica y el Caribe
TCE:	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TJE:	Tribunal de Justicia Europeo
UE:	Unión Europea
UN:	Naciones Unidas
UNEP:	United Nations Environment Programme

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo procura aportar al análisis jurídico de un elemento vital y estratégico como lo es *el derecho de acceso a la información ambiental*, para una *participación* responsable y eficaz. Los componentes *información-participación*, están indisolublemente ligados, por su complementariedad y sinergia, y también resultan esenciales para la necesaria gobernabilidad ambiental.

La información es el “insumo imprescindible”¹ que permitió al *Homo sapiens* desde sus orígenes más remotos, acceder al conocimiento que surge de la observación, de la interacción, de la abstracción, todo lo cual resulta básico para discernir, analizar, evaluar, elegir, dando lugar entonces, a la real posibilidad de concreción de sus libertades, inherentes a la condición y dignidad humanas.

Nada más ni nada menos, que un medio o instrumento² que posibilitó la evolución y que, nuevamente, en este momento crucial de la Historia, se torna vital para la concienciación, el análisis y debate, crítico, serio y responsable para la toma de decisión individual y personal como también, colectiva y global en pos de reencauzar el actual rumbo civilizatorio.

Asimismo, ésta investigación, que parte desde la perspectiva disciplinar del Derecho, se inscribe dentro de una concepción más amplia, integral y compleja, cual es el tratamiento de la actual crisis ecológica, enfocada como crisis civilizatoria, la cual, en definitiva, plantea la necesidad de un cambio de paradigmas basados en una nueva ética ecológica.

¹ MARTÍN MATEO, R. *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*. Ed. Trivium. Madrid, 1994, pág. 27.

² Este carácter instrumental es sólo uno de los aspectos de la información, una de sus facetas trascendentes, en la que no se agotan sus virtualidades, tal como se analiza al tratar la naturaleza jurídica en el presente trabajo, por lo cual casi podríamos ejemplificar esta idea trazando un paralelismo entre dicho carácter –prima facie– “instrumental” con el que existe entre el derecho sustancial o de fondo y el derecho formal, procedimental o de forma.

Partiendo del básico e inalienable derecho humano a la información, *lato sensu*, el cual es inherente y consustancial a la evolución humana y que constituye uno de los pilares básicos del sistema democrático, al ampliar y concretizar la libertad de expresión poniendo además límites a toda desviación de tipo autocrática, este derecho posibilita dar a conocer a la comunidad la diversidad de aspectos, facetas y perspectivas de la realidad actual, sus implicancias y derivaciones.

A partir de ese conocimiento que proporciona la información, las personas pueden participar y ejercer sus derechos de forma más cabal y también más acorde a las exigencias y complejidades que se plantean actualmente.

Hoy resulta insuficiente conocer sólo la realidad local, pues tampoco se puede ignorar³ lo que sucede en la aldea global que integramos y de la que no podemos sustraernos ni permanecer ajenos como sujetos pasivos y desinformados ante la nueva sociedad de la información y el conocimiento, pues vivimos y padecemos las consecuencias de la toma de decisión política y/o económica que en ella se da y tenemos el derecho y el deber de conocer y participar, como seres pensantes, conscientes y por tanto, responsables en el desarrollo de la comunidad.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

³ Cómo bien lo expresa y alerta Sir Crispin Tickell al prologar la última y reciente obra de James Lovelock: "Somos peligrosamente ignorantes de nuestra propia ignorancia y pocas veces conseguimos tener una perspectiva global de las cosas". Vid LOVELOCK, J. La venganza de la tierra. Ed. Planeta, Bs. As. 2007, pág. 16.

En la problemática ecológica⁴, evidenciadora de la citada crisis civilizatoria

4 La alarma que comenzó a resonar en el mundo en la década del 50, a partir de los primeros informes científicos (tal como “*Los límites del crecimiento*” o **Informe Meadows** que el Club de Roma encargara al Instituto Tecnológico de Massachussets –MIT-) y que lograron concitar la atención de los jefes de Estado, lográndose llevar a cabo la primera cumbre mundial celebrada en Estocolmo en 1972, con más de un centenar de mandatarios, continuó haciéndose sentir en el planeta desde diversos grupos, foros e Instituciones, con distintos ecos, marchas y contramarchas, en virtud de los poderosísimos intereses en juego, dado que se ponía en tela de juicio desde modelos energéticos a modelos de desarrollos imperantes.

Pero a medida que avanzaron los años y se han ido sumando nuevos elementos y conocimientos, más difícil resulta acallar las evidencias y llegamos finalmente al Tercer Milenio que hoy transitamos en donde no es casual que en los últimos años y más precisamente en el año en curso, finalmente la cuestión ambiental, con la problemática del cambio climático cómo desafío de primer orden global, se haya instalado finalmente en la agenda de los más altos decisores mundiales de la política, la economía y aún de los principales líderes religiosos del planeta.

Ello así se ha dado en el seno de Naciones Unidas y ya no sólo dentro del ámbito específico del PNUMA, sino dentro del Consejo de Seguridad en donde el cambio climático ha sido receptado como una cuestión de seguridad planetaria; en el Foro económico de Davos y aún en declaraciones y documentos emitidos por el Papa Benedicto XVI o el Dalai Lama, por citar algunos líderes religiosos de primer orden.

Los tiempos apremian, desde los primeros grandes impactos de la actividad humana a escala global a partir de la Revolución Industrial, y aún resuenan los ecos de la citada década del 50, a partir de obras señeras como “La primavera silenciosa” de Rachel Carson, “El círculo que se cierra” de Barry Commoner, los aportes de Lovelock, Goldschmidt, Odum, por citar algunos...

Luego se sucedieron las decisiones políticas para crear organismos ambientales del más alto rango tales como la Agencias de Protección Ambiental de Estados Unidos o Japón, o el Ministerio de Protección de la Naturaleza y del Ambiente de Francia, pioneros en su tipo.

Asimismo, en 1972, luego de la Conferencia de Estocolmo, se creó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente –PNUMA- que luego junto a la Organización Mundial Meteorológica, crearon el Panel Intergubernamental para el Cambio Climático-IPCC-, además de otros puntos focales para tratar la temática.

Años más tarde se conocería el denominado **Informe Brundtland** a través del cual se acuñó el paradigma del “Desarrollo Sustentable”. Pasados veinte años, se realizó la Cumbre de Río y finalmente en el 2002 la Cumbre de Johannesburgo, amén de innumerables reuniones, acuerdos, convenciones y protocolos celebrados a partir de ellas, tales, como el Convenio de Lugano, Protocolo de Montreal, , Convenio sobre Cambio Climático, Protocolo de Kyoto, Convenio sobre Biodiversidad, Desertificación entre otros.

Pero todo ello aún se perfila insuficiente...la problemática ambiental está prácticamente en boca de todos los habitantes del planeta...claro que a la “usanza” vigente: la del *Homo videns* al que alude G.Sartori: de forma superficial, inconexa, sesgada, irreflexiva y fugaz: sobran los datos aislados, asistemáticos, las noticias con intermitencias, las especulaciones... falta una creciente información seria, veraz, actualizada, recopilada, accesible.

Se echa en falta una mayor profundidad, sistematicidad, transparencia y democratización de la información ambiental, para que, finalmente, la cuestión salga de la parcela, de una cierta élite, de la “endogamia ambientalista”, como también de los sectores interesados en continuar retrasando las grandes decisiones, para que finalmente llegue al ciudadano del mundo que necesita información y formación ambiental, a

actual, el rol del ciudadano, su participación activa, comprometida y responsable, constituye un puntal fundamental en la concreción del derecho-deber a un ambiente sano, no obstante el deber inalienable del Estado respecto a la preservación y mejora ambiental, como también la responsabilidad del sector privado de internalizar las externalidades o costos ambientales generados por sus actividades.

Es evidente que la participación ciudadana, informada y formada, potencia y optimiza el accionar público y privado, pues en definitiva, la responsabilidad de todos y cada uno de nosotros subyace en toda problemática ambiental a la que hay dar urgente y eficaz respuesta, desde el aporte personal, profesional y social.

Es en dicho contexto, en el ámbito de la responsabilidad personal de cada ser humano, que se ha planteado la necesidad de una nueva ética ecológica, en

partir de la indelegable responsabilidad del Estado de brindarlas, como garante del bien común.

La información como *insumo imprescindible*, ilumina, esclarece, trasciende y aporta tanto individual como colectivamente al Ser Humano, posibilitando salir del *mundo de las sombras* al que aludía Platón en su mítica alegoría de la caverna, para superar las distorsiones y manejos interesados que nos divorcian de una realidad más rica, interconectada y compleja. Dicha información posibilita, alienta y propicia la comunicación, el "*poner en común*" que moviliza la participación de la comunidad, tan necesaria como impostergable en la problemática ambiental, pues resulta ineludible para una real gobernabilidad.

En la temática ambiental han sido conmovientes, movilizadores y revulsivos los Informes citados, tales como el "Informe Meadows", el "Informe Bruntland" y más recientemente el último **Informe del IPCC** presentado en Bangkok, en Mayo de 2007, por tanto la alarma sobre la situación ambiental, la necesidad del cambio de paradigmas y del agravamiento de las consecuencias del cambio climático se han propalado en la aldea global. Pero aún es muy débil y más bien declamativa la respuesta estatal para poner en marcha el giro copernicano que necesitamos en el rumbo actual civilizatorio.

Se necesitan decididas acciones globales y locales para implementar redes de información, educación y capacitación ambientales y estos son deberes insoslayables de las instituciones del Estado que deben velar por el bienestar general.

Urge como deber inexcusable del Estado, el "empoderar" al soberano que debe asumir finalmente la responsabilidad individual y social que le compete en el día a día, respecto a su entorno natural y social, esto es, en cuanto a una toma de conciencia profunda y comprometida en relación al resto de los seres vivos y las generaciones tanto presentes como futuras, que realmente puedan crear el ambiente propicio, la suficiente "masa crítica" que posibilite superar los actuales desequilibrios e inequidades globales.

la que primen valores de respeto por los demás seres vivos con los cuales compartimos el entorno natural que nos contiene a todos.

Urge la necesidad del desarrollo de valores solidarios tanto entre las generaciones presentes como en relación a las futuras, lo cual se ha dado en llamar “*solidaridad intra e inter generacional*”, en un mundo con desequilibrios e inequidades flagrantes en donde un 20% de la población mundial, consume el 80% de los recursos del planeta y donde las tasas de sobreexplotación de los recursos continúan en alza. “La solidaridad es una virtud ordenadora de la interdependencia, que es el sistema determinante de las relaciones humanas”⁵.

Siguiendo esa línea de asumir nuevas conductas y responsabilidades, en el ámbito político, desde la celebración de la Cumbre de Estocolmo en 1972, que colocó sobre la palestra mundial la problemática ambiental, se fue gestando el paradigma del “desarrollo sustentable” que se delinea en el “Informe Brundtland”, el cual se ha intentado virtualizar y plasmar, con lento y dispar efecto en diversas partes del mundo a través de políticas ambientales, normativas diversas, planes y programas de acción, formatos caducos, en su gran mayoría, en los que se insiste en dar cabida al nuevo paradigma.

En el ámbito económico también -muy lenta e insuficientemente- comienza a incorporarse el *principio contaminador-pagador*, que implica la internalización del costo ambiental en el proceso productivo y que más recientemente, ha llevado a desarrollar también el concepto de “*responsabilidad social de la empresa*”, tanto en aspectos propiamente ambientales, como en las problemáticas sociales.

Asimismo, desde el plano internacional, proyectándose hacia los ordenamientos de los Estados, a partir de trascendentes Convenios tales como el de Cambio Climático y Biodiversidad, cada vez cobran mayor vigencia principios tales como *responsabilidades comunes pero diferenciadas* y el de *precaución*, propiciando el primero el reconocimiento de la urgente necesidad de revertir los flagrantes desequilibrios e inequidades geopolíticas existentes que nos encaminan

hacia un nuevo orden global y el segundo o *precautorio* innova absolutamente en el enfoque *ex ante* en el Derecho que actuaba en relación a las consecuencias *ex post* de un hecho, lo cual implica toda una nueva concepción del Derecho más amplia y sistémica y un giro en los procedimientos y carga de la prueba.

Es así que se atisban diferentes aportes, esfuerzos y desarrollos, cada vez más crecientes pero que aún no son suficientes para generar el profundo cambio que requieren la realidad social y natural. Resulta entonces imprescindible incidir, profundizar y fortalecer al *soberano* en aspectos básicos y estratégicos como “el acceso a la información ambiental que propicia una mayor concienciación respecto de la responsabilidad que todas las personas comparten en la protección del medio ambiente, y permite que todos puedan participar e intervenir en su mejora”⁶.

Por ello es necesario insistir en la importancia y gravitación de un replanteo, social y personal, para un cambio de actitudes, -nada más ni nada menos- que prioricen *valores solidarios* y generen *nuevos modelos de vida sustentables* y *nuevas pautas de consumo responsable* en pos de una renovada y más armónica relación Sociedad-Naturaleza, que implica paralelamente, relaciones humanas intra e intergeneracionales, más dignas, justas y equitativas.

La complejidad ambiental requiere además para su eficaz tratamiento, contar con investigación básica que arroje datos, información, parámetros, niveles, porcentajes y pautas de sustentabilidad en relación a aspectos tan variados, como la biodiversidad, cantidad y estado de las especies de flora, fauna, microorganismos, organismos modificados genéticamente, distintas clases de contaminantes, niveles de contaminación, parámetros de permisibilidad, y así en los distintos ámbitos de la multifacética y multidimensional problemática ambiental, generando indicadores que permitan evaluaciones, monitoreos, seguimientos y mejores contralores.

⁵GONZÁLEZ ARZAC, F A. "Orientación ética del derecho ambiental". Revista de Derecho Ambiental, Lexis Nexis, Nº 6, Buenos Aires, abril-junio 2006, págs 1.

⁶ SANCHIS MORENO, F. *Buenas prácticas en el acceso a la información ambiental*. Guía para las Administraciones Públicas. Terra, Centro para la política ambiental. Madrid, 1999, pág. 10

Para dimensionar la envergadura y los distintos niveles de gravedad e impacto de la crisis ecológica actual, resulta gráfico y esclarecedor considerar, siguiendo la terminología militar empleada por A. GORE⁷, para tipificar o categorizar las amenazas ambientales, considerar las denominadas *escaramuzas*, continuando por *conflictos regionales* hasta llegar a los *conflictos estratégicos*.

Así, nos encontramos con las problemáticas locales de contaminación de agua o el vertido ilegal de residuos domiciliarios, que podrían catalogarse como *escaramuzas*, pasando por derrames de hidrocarburos en mares y océanos, lluvia ácida o contaminación de acuíferos, los cuales podrían tipificarse como *conflictos regionales* hasta llegar a la cuestión del aumento del cloro atmosférico y el **cambio climático global**, ante los cuales nos encontramos con los denominados “*conflictos estratégicos*” pues son de tal entidad que pueden afectar el **funcionamiento del ambiente planetario** y poner en **peligro directo la supervivencia de la humanidad**.

Tamaño situación exige todos los esfuerzos humanos posibles, y si bien se han registrado algunos avances políticos y jurídicos, distan mucho de estar dando la respuesta que la magnitud de la problemática requiere. Es por ello que resulta fundamental *empoderar* a la sociedad civil a través del conocimiento, incrementando la información, la concienciación y la participación ciudadana para que legítimamente exija y presione a gobernantes y grupos económicos para comenzar a cumplir más estrictamente, al menos, con los compromisos asumidos e incrementar esfuerzos en la investigación para el urgente desarrollo de energías renovables, tecnologías limpias y en el campo social, diseñar políticas integrales que consideren y fomenten nuevas pautas de consumo y nuevos modelos de vida sustentables.

Ante esta delicada situación, donde el statu quo de “las certezas” ha sido superado por la realidad de las incertidumbres, mal que nos pese, se requiere

⁷ GORE, A. *La tierra en juego*. Ed. Emecé, Buenos Aires, 1993, pág. 38 y ss.

trabajar activamente en estos aspectos tan debilitados, porque comparativamente, a la par de otras bases de datos existentes, esencialmente de índole económico, la información ambiental es incipiente e insuficiente global y localmente, por lo que urge fortalecerla, para mejorar la información de los decisores y de los ciudadanos, posibilitando así una participación activa y responsable en la toma de decisión de que se trate.

Ha sido también muy importante el aporte de las convenciones y cumbres mundiales como revulsivos de la opinión pública global tanto respecto a temáticas ambientales de forma específica, como aquellas afines a la temática que nos ocupa, pues también han generado movimientos de la sociedad civil, sea incorporándose a las mismas, sea generando foros paralelos. Así desde las señeras Declaraciones de los Derechos del Hombre, las Cumbres de Estocolmo, Río y Johannesburgo, hasta la Cumbre de las Américas y la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, las cuales también han contado con la participación de la sociedad civil.

Y ello es gravitante además pues a través de las declaraciones emanadas de dichas cumbres, que en muchos casos se han plasmado en convenios, lo cuales luego han sido ratificados por los Estados que los suscriben, comienza a perfilarse aquello que en el ámbito del derecho ambiental internacional se ha designado como “*soft law*” o *derecho blando*, cuyo sustento es más político que jurídico, pero que es de gran importancia en el proceso de formación de normas jurídicas⁸.

Es así que en el caso de tratados y convenios, estos pueden convertirse en derecho nacional puro y duro, en virtud a que muchos países, como es el caso de Argentina, desde la última reforma constitucional, otorgó rango constitucional, por encima de la legislación nacional a los tratados y convenios sobre derechos humanos, conforme lo establecido en el artículo 75 inc. 22 CN. No obstante, otro capítulo aparte merece la cuestión de la aplicación y cumplimiento de dichos compromisos devenidos en normativa nacional, relacionados directamente con la

cuestión de la gobernabilidad y recordar que los *tempos* de los hombres no son necesariamente los tiempos de la Naturaleza.

En la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información⁹, que planteó como desafío del milenio el acceso de todos a la información y las nuevas tecnologías, (enmarcada en el contexto de la Declaración del Milenio respecto a la pobreza y la Declaración de Johannesburgo respecto a la sostenibilidad, se enfatizó que la Sociedad de la Información debe respetar la paz y regirse por los valores fundamentales de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, *responsabilidad compartida y respeto a la Naturaleza*, reafirmando además lo estipulado en el señero Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, respecto a la libertad de opinión y expresión, que incluye el de *investigar y recibir información y opiniones*, y el de *difundirlas*, sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión.

No quedan dudas respecto a que la evolución del “desarrollo sustentable depende de que todos nos involucremos y de nuestra voluntad de responsabilizarnos por nuestro futuro colectivo. Todos necesitaremos información pertinente presentada en forma que pueda ser comprendida y usada, así como habilidades y motivación para facilitar el cambio. Por lo tanto, el incremento de la concienciación por medio del acceso al conocimiento es vital. La reducción de la “Brecha Digital” es, justamente, una prioridad mundial”¹⁰.

⁸ ESTRADA OYUELA, R. y ZEBALLOS de SISTO, M. *Evolución reciente del Derecho Ambiental Internacional*. Ed. A-Z, Buenos Aires, 1993, pág. 6.

⁹ Celebrada en Ginebra en diciembre de 2003.

¹⁰ Exposición del Club de Roma a la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, “*Hacia una nueva era de la información y el conocimiento para todos*”. Ginebra 2003.

Partiendo del aforismo que reza “*pensar global y actuar local*”¹¹, entendido en su más amplia expresión- esto es, en el convencimiento que compartimos un único planeta, biodiverso y multicultural- en donde cada extremo y punto de su geografía posee su propia particularidad y especificidad de los seres vivos que la componen así como de las culturas e idiosincrasias de las sociedades humanas que la habitan, integrando y enriqueciendo la *trama de la Vida* planetaria, lo cual nos exige una visión y acción abiertas, integradoras, inclusivas y tolerantes que contemplen y respeten tales características esenciales.

En dicho convencimiento, el presente trabajo de investigación se estructura en dos grandes bloques o aspectos que trata por una parte, el análisis de la normativa y praxis comparados, a nivel regional, tal es el caso de la Unión Europea y MERCOSUR, considerando además precedentes normativos pioneros, como los casos de Suecia, EE UU, o de especial significación como el de España, Brasil, México o Chile, y por la otra, la visión local de Argentina en particular.

Así, en el aspecto local, se trata la situación específica de Argentina, con sus propios antecedentes y experiencias, tanto en el ámbito nacional, como algunas experiencias provinciales y municipales ineludibles, dado que nuestro país cuando se constituyó en 1853, lo hizo bajo la forma de un sistema FEDERAL, con lo cual es fundamental y necesario la constante referencia como la interacción coordinada y concertada de las diversas jurisdicciones actuantes.

11 Es importante aclarar que si bien dicho aforismo nos brinda un sabio aporte en la cuestión ambiental, en cuanto a apuntalar una visión macroscópica, no podemos dejar de alertar que también se lo utiliza desde una estrecha y mezquina perspectiva relativa a la globalización económica, en donde grupos económicos, con creciente y omnímodo poderío, pretenden consagrar un irrestricto poder supranacional global a través de una economía de mercado devastadora no sólo para los escasos y degradados recursos naturales existentes en el planeta, sino para las economías y culturas locales, esto es, para la gran mayoría de la población del mundo, uniformizando sociedades con modelos culturales y de consumo que subestiman y arrasan costumbres y modos de vida diferentes, pero mucho más sostenibles y solidarios, que la fría economía y modelo cultural insostenible que pretenden imponer, en donde siempre se confunde VALOR y precio y donde el *tener y pertenecer*, pretenden desplazar al SER.

Desde dicha VISIÓN GLOBAL se encara en una *Primera Parte* el marco conceptual y evolución histórica del Derecho de Acceso a la Información en general, y particularmente en el aspecto ambiental que nos ocupa, haciendo hincapié en la naturaleza y el régimen jurídico del derecho de acceso a la información en general, y de la información ambiental, en particular.

En la *Segunda Parte*, se analiza la participación ciudadana, como parte inescindible del proceso de acceso a la información, a través de diversos enfoques, tipologías, antecedentes, evolución, problemáticas y alternativas que se plantean, así como reclamos actuales.

Finalmente en la *Tercera Parte*, se enfoca la perspectiva local del acceso a la información, pública y ambiental, conjuntamente con la participación ciudadana en Argentina, considerando su realidad e institucionalidad federal, analizando aspectos de competencias nacional, provincial y experiencias municipales.

A través de los diversos capítulos, se van desgranando los conceptos de información y participación, los principales antecedentes, la evolución histórica, la consagración normativa comparada, tanto a nivel nacional como regional e internacional, analizando luego el devenir en la aplicación de las normas, las problemáticas suscitadas en su implementación, la realidad actual que debe asumirse y las nuevas perspectivas jurídicas ante las realidades que se plantean.

Del análisis de todos y cada uno de los elementos señalados precedentemente, esto es desde un estudio comparativo global, bajando a la realidad local, van surgiendo las funcionalidades y disfuncionalidades existentes en cuanto al acceso a la información ambiental y la participación ciudadana en Argentina, transitando por las hipótesis planteadas en el presente trabajo de investigación, para arribar a las propuestas efectuadas desde el análisis global al local, para la Argentina de hoy, con su problemática puntual, sus necesidades, sus fortalezas y debilidades, culminando con el análisis de alternativas jurídicas que promuevan y viabilicen el derecho de acceso aludido para una verdadera gobernabilidad ambiental.

Seguidamente, se esbozarán las líneas de trabajo manejadas para perfilar el presente trabajo de investigación, procurando demarcar el "núcleo duro", esto es, el objeto principal de la tesis, para diferenciarlo de los temas periféricos de la misma, enunciando la metodología seguida para arribar a las conclusiones del trabajo.

Todo ello, con el firme anhelo de tratar de sumar un granito de arena desde el ámbito académico, en este caso desde el campo de las ciencias jurídicas, en la constante búsqueda de posibilidades y alternativas, desde las variadas disciplinas del conocimiento humano, para que, desde dicha perspectiva que debe ir ampliándose para tornarse más interdisciplinar y sistémica, indagar y efectuar propuestas que tiendan a reconducir la mencionada crisis ecológica, que nos impone un desafío y compromiso ético irrenunciables, a la par que nos demanda una visión más holística e integradora que supere el reduccionismo cartesiano y compartimentalizado aún imperante.

Asimismo, luego del tratamiento del objeto y metodología, el trabajo continúa el tratamiento de aspectos tales como el estado de la cuestión, investigaciones precedentes, hipótesis manejadas, los datos encontrados y el análisis de los mismos, la demostración de las hipótesis y las conclusiones y orientaciones del trabajo. En dicho contexto y en el convencimiento expresado, se irán abordando los puntos enunciados en párrafos precedentes.

El OBJETIVO PRINCIPAL de la presente investigación es, efectuar un análisis comparado del derecho de acceso a la información ambiental, como insumo básico e instrumento jurídico idóneo, complementario e indisoluble de una participación responsable de todos los habitantes, garantizadora de la necesaria gobernabilidad ambiental, para luego tratar la situación particular de Argentina a partir de la última reforma constitucional del año 1994, sumando los aportes de los antecedentes legislativos y de las buenas prácticas comparadas.

Numerosa y variada ha sido la legislación ambiental generada desde la primer cumbre ambiental en 1972 hasta nuestros días, llegando a algunos extremos en que se ha hablado de una "hiperinflación normativa" con lo cual

vemos que en la mayoría de los Estados, occidentales al menos, no hay demasiados vacíos, lagunas o carencias legales sino que existen déficits en la aplicación tanto en aspectos relativos a infraestructuras, recursos humanos o políticas de desarrollo contrapuestas e insustentables.

Ello estaría ligado a dos grandes cuestiones: los nuevos paradigmas y la gobernabilidad. En cuanto a los *nuevos paradigmas* tales como el relativo al *desarrollo sostenible* y el del *pensamiento complejo*, que en definitiva apuntan a un cambio radical en este momento de la Historia en un modo de enfocar la realidad desde una visión macroscópica, holística y sistémica¹², continuando con cambios trascendentales en los patrones energéticos, de desarrollo y de consumo, sustentados en una nueva ética ecológica, que privilegia el valor solidaridad y el respeto por todo y por todos.

En relación a la gobernabilidad, se trata de revitalizar y dotar de mayor sustento y legitimidad a las democracias formales actuales, reintegrando al “soberano” un mayor protagonismo y actuación en la toma de decisión, que día a día se torna más vital y crucial para los destinos presentes y futuros, con lo cual se requiere de mayores elementos, información, debate, discusión en una participación razonada, crítica, constructiva y responsable.

¹² Este carácter sistémico nos refiere a la Teoría de los sistemas, cuyo principal impulsor ha sido Ludwing von Bertalanffy y qué como bien lo expone Alcina Franch en su obra, no se trata de una disciplina cerrada, sino más bien de un pensamiento o más bien una teoría en constante evolución y con diversas procedencias (además del citado autor alemán que procedía del campo de la biología, también se señalan entre sus precursores a Norbert Wiener (1948 y 1950) el cual procedía de las matemáticas y W. Ross Ashby (1956 y 1972) de la medicina) no obstante el objetivo común de lograr un enfoque integrador.

“En general podríamos decir con García Pelayo (1975) que la Teoría General de Sistemas es una teoría fundamentalmente coordinadora y multidisciplinaria, cuyo principal objetivo es la transferencia de modelos de unas ciencias a otras con fines de investigación, de tal manera que los modelos o métodos de X se puedan aplicar a Y y Z y los modelos de las tres —X, Y y Z— se puedan integrar en un modelo válido para las otras ciencias. En realidad no se trata de imponer de manera imperialista los modelos de una ciencia a otras, sino que los modelos de distintos campos se pueden reducir a un *sistema* en el sentido de la TGS”.

ALCINA FRANCH, J. Aprender a Investigar: Métodos de trabajo para la redacción de tesis doctorales (Humanidades y Ciencias Sociales). Compañía Literaria, Madrid, 1994, pág. 51.

Es así que en estos momentos de transición, la nueva legislación lograda, tal como es el caso de la normativa de acceso a la información ambiental, no termina de dar los resultados esperados, porque en definitiva se trata de nuevos intentos con perspectivas innovadoras, pero que van a dar en moldes caducos, obsoletos, y que se generan bajo las premisas del sistema vigente: esto es, de espaldas a los interesados, sin tener en cuenta la opinión de la gente, pretendiendo luego que mágica y espontáneamente se adapten y resuelvan los conflictos de la realidad, sin haberlas discutido previamente para llegar a un consenso que reasegure el nuevo contrato social que se debe ir dando, a través de una práctica más fluida, frecuente, transparente, deliberativa e incluyente del sentir y pensar de la gente.

Por ello, resulta menester acompañar este proceso con la fuerza de los ciudadanos/consumidores a los que hay brindar mayor información y concienciación respecto a la problemática ambiental que nos atañe a todos y cada uno de los habitantes del planeta para que a partir de una participación creciente y responsable, se genere la masa crítica necesaria para operar los cambios que el entorno social y natural requieren.

Un mejor y creciente acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones van a permitir tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyendo además a una profunda toma de conciencia de la sociedad respecto de la envergadura y gravedad de la problemática ambiental, ante el desafío colosal que implica para la Humanidad asumir los alcances del calentamiento global y sus implicancias presentes y futuras, como conflicto estratégico planetario de primer orden.

Los habitantes del planeta en los diversos puntos del globo, perciben, conocen y/o padecen las agresiones e impactos que hemos infligido a nuestro ambiente; cuentan con distintas versiones, datos e informaciones...pero, en definitiva, no existe una conciencia global respecto al grado de deterioro y el estado de emergencia ambiental actual y sus implicancias sociales y naturales, no sólo en el día a día sino en el futuro mediato e inmediato.

Y esto es de suma gravedad para el homo sapiens, que como causante de ésta problemática ambiental, necesita conocer, informarse, pensar, valorar y decidir respecto a los trascendentales cambios políticos, económicos y sociales que deben operarse y que por la fuerza inexorable de los hechos que se imponen a diario, no admiten ya más ignorancias, engaños o dilaciones¹³.

Partiendo del enfoque global mencionado y desde una perspectiva regional hacia lo local, el objetivo delineado aporta además, al fortalecimiento de la transparencia y democratización en las decisiones gubernamentales, aspectos fundamentales que necesitan también urgente consolidación en América Latina en general y en Argentina, en particular.

Es así que aún nuestro país, el proceso de legislación respecto al acceso a la información pública en general, ha quedado trunco luego de importantes avances y aportes desde numerosos organismos no gubernamentales y respecto a la información ambiental, en especial, en cuanto a su demorada reglamentación, con amplios retrasos.

Ello también es producto de la exigua coordinación y concertación de los organismos tanto nacionales como provinciales que deben sancionarla, como también desidias y resquemores de sectores y organismos públicos aún no preparados ni con las mínimas infraestructuras y capacidades técnicas ni con la concientización necesaria para asumir plenamente que la Administración debe ser abierta, transparente y participativa, con todo lo que ello implique para aquellos poderes poco permeables y abroquelados en un sistema caduco e ilegítimo que mantiene alejada y decepcionada a la ciudadanía del manejo de la res

¹³ Al respecto pueden citarse informes de distinta índole, como el *Informe Stern* (Stern Review: The Economics Of Climate Change), encargado al economista inglés sobre las consecuencias del cambio climático y también las declaraciones de científicos integrantes del IPCC, emitidas con la presentación del último *Informe del IPCC* de mayo de 2007: “Tenemos el conocimiento y la tecnología para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Pero tenemos que empezar a implementarlas ya para combatir el cambio climático”... “Los esfuerzos que hagamos para mitigar estas emisiones en las próximas dos o tres décadas -dice Omar Masera- determinarán el aumento de la temperatura global a largo plazo”. BBC Mundo Ciencia, viernes 4 de mayo de 2007.

pública, la cual requiere transparencia y participación para una real gobernabilidad que en definitiva, beneficie a todos.

Es así que en cuanto a los OBJETIVOS ESPECÍFICOS perseguidos, ellos son:

- Profundizar y fortalecer una temática como el acceso a la información, indisolublemente ligada a la participación ciudadana, cuya trascendencia democrática y ambiental es de capital relevancia para el logro de nuevas actitudes socialmente más justas y ecológicamente más equilibradas.

- Analizar los instrumentos jurídicos existentes en el derecho comparado y en el derecho local relativos al acceso a la información ambiental para optimizar y viabilizar una participación ciudadana eficaz.

- Estudiar la aplicación de la normativa existente en la temática, detectando sus fortalezas y debilidades, como también los vacíos y problemáticas derivadas de tal situación en la búsqueda de alternativas viables y de “buenas prácticas” de acceso a la información.

- Indagar sobre experiencias participativas innovadoras que puedan aportar a una mayor transparencia y democratización en la toma de decisiones.

- Efectuar recomendaciones para efficientizar y posibilitar un mayor acceso a la información ambiental existente, como también fomentar la creación de bases de datos ambientales para promover una participación ciudadana creciente en la toma de decisiones y en el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Se trata de realizar un aporte a través de la normativa y experiencia comparadas, fundamentalmente de la Unión Europea y España, analizando los antecedentes e instrumentos jurídicos existentes, como también la realidad socioambiental actual, planteando fortalezas y debilidades de estos elementos, para desde allí, marcar posibles alternativas que reorienten u optimicen, en el mejor de los casos, el acceso a la información ambiental y la participación ciudadana.

Resultan muy valiosos los avances normativos y de la praxis en cuanto a información ambiental para la participación ciudadana, dados en un ámbito líder en la defensa ambiental como lo es, desde las últimas décadas, la Unión Europea, contrastando además la experiencia de España¹⁴, en base no sólo a lazos históricos y culturales con Argentina, sino específicamente, como un antecedente directo de la última reforma constitucional de 1994 en materia ambiental.

El presente trabajo se concreta a través de un amplio y globalizador análisis y una serie de propuestas reglamentarias en relación a la nueva Ley 25.831 sobre el acceso a la información ambiental¹⁵ sancionada en Argentina a fines de 2003, en cumplimiento al mandato constitucional que surge del artículo 41¹⁶, complementando además los objetivos de la Ley General del Ambiente N° 25.675¹⁷, respecto a esta cuestión.

Con los elementos mencionados, que podemos sintetizar en *presupuestos jurídicos-sociales actuales*, se intenta aportar y fortalecer instrumentos jurídicos ambientales, tomando como ejes las bases establecidas en 1998 en Dinamarca, donde se celebró el Convenio de Aarhus sobre información y participación ambiental, cuyo objetivo plasmado en su artículo primero, persigue garantizar el acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como las positivas innovaciones de la nueva Directiva Europea 2003/4 sobre acceso a la información ambiental.

¹⁴ Cuya reforma constitucional que incorporó la cuestión ambiental, a su vez abrevó de las Constituciones de Portugal y Grecia.

¹⁵ Ver Ley 25381 (B.O.:07/07/04).

¹⁶ El artículo 41 expresa en su segundo párrafos "Las autoridades proveerán...a la información y educación ambientales".

¹⁷ Ver Ley 25.675 (B.O.: 28/11/02) En el artículo 2º, se establecen los objetivos de la política ambiental nacional, y en el inciso i) se refiere a la información ambiental. Más adelante la citada ley dedica un título a la "*Información Ambiental*" seguido de la "*Participación ciudadana*", en tres artículos respectivamente, desde el 16 al 21.

Respecto a la METODOLOGIA, partiendo de la premisa que toda construcción científica se compone de dos partes: el método o continente y la doctrina o contenido, como lo expresaba M. BUNGE¹⁸ y en el caso del Derecho, como regulación normativa de la vida social se nos presenta tanto como un fenómeno social, como también valor normativo. La ciencia jurídica se distingue de las ciencias concretas-también denominadas “exactas” o “duras”- por cuanto no existe como sustancia o como atributo de una materia. Es un mundo de ideas en el que las normas y principios jurídicos representan generalizaciones o abstracciones; de allí también la complejidad del abordaje o tratamiento metodológico.

Asimismo, el citado autor señalaba que la faz jurídica del método resulta abstracta e inductiva-deductiva. En la misma línea de pensamiento muchos autores consideraban que en el ámbito jurídico la metodología comparativa, con el apoyo de la inducción y la deducción, era la adecuada para la investigación en el derecho.

No obstante, hace algunos años, comenzaron a surgir otras líneas doctrinarias que marcaron la insuficiencia de estas metodologías y esbozaron nuevos criterios. Así es como dentro de estos últimos, nos encontramos con la denominada “argumentación jurídica”¹⁹, como un nuevo aporte metodológico.

La acotación precedente viene a cuento, pues ha resultado complejo el tratamiento del método para la realización del presente trabajo de investigación teniendo en cuenta el escaso desarrollo metodológico en el ámbito jurídico²⁰ en particular, a diferencia o en comparación con otros ámbitos como los citados de la

¹⁸ BUNGE, C.A. *El Derecho*. 4ta. Ed. T. I V. Abeledo, Buenos Aires, 1915, pág. 253 y ss.

¹⁹ Importantes aportes en relación a la argumentación jurídica, se encuentran en ATIENZA; M. *Las razones del Derecho*. CEC, Madrid, 1991, págs. 22 y ss., que además cita a precursores como VIEHWE, PERELMAN, TOULMIN, MAC CORMICK, entre otros. AGUILO REGLA, J. “El método jurídico como argumentación jurídica”. Conferencia “II Curso de formación judicial electoral” Oaxaca, México, del 4 al 17 de julio de 2001.

²⁰ Al respecto, ver ALCHOURRON, C. Y BULYGIN, E. *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas*, Astrea, Buenos Aires, 1998.

ciencias duras y aún dentro de las ciencias sociales, tales como en la economía y la sociología.

Por eso es que se puede decir que la metodología de la investigación socio-jurídica se nos aparece como un campo a construir. Para hacerlo contamos con los cimientos, conformados por la metodología de la investigación de las ciencias sociales. Pero de ninguna manera nos ahorra la tarea de diseñar una metodología propia, que trascienda a la de las ciencias sociales para constituir un campo autónomo que permita el desarrollo de una ciencia del derecho en tanto fenómeno social prescriptivo²¹, tarea que supera ampliamente los objetivos perseguidos en la presente investigación pero que no obstante es necesario señalar.

Finalmente la metodología técnico-jurídica que se ha pretendido adoptar, consiste en un proceso de justificación o validación de las argumentaciones que en ella se plantean, susceptibles de ser analizadas de forma lógica, en la búsqueda de la racionalidad de las soluciones jurídicas, en el afán de aportar observaciones y reflexiones en un campo como el del acceso a la información ambiental para la participación ciudadana responsable, que resulta estratégico para el logro de la denominada gobernabilidad ambiental.

Es así que, adscribiendo a la necesidad de desarrollar un pensamiento complejo, holístico, interdisciplinar y sistémico la argumentación jurídica posibilita una mayor apertura a este tipo de pensamiento, que va más allá de la linealidad, del reduccionismo y la “disección analítica”²², de la causa-efecto, de lo inductivo-deductivo, sino que permite argumentar a través de una perspectiva holística, y “analizar una cuestión desde fuera y en funcionamiento” para analizar las posibles inter relaciones, interacciones y aportes que pueden surgir del mismo.

Se trata entonces de efectuar reflexiones y aportaciones desde el ámbito de la dogmática jurídica en cuanto al derecho de acceso a la información

²¹ KUNZ, A. y CARDINAUX, N. *Investigar en Derecho*. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho, Buenos Aires, 2004, pág. 13.

²² LOVELOCK, J. ob. Cit. Pág. 26

ambiental señalado, en cada una de las funciones que la dogmática desempeña al decir de ATIENZA, haciendo mayor hincapié en el segundo aspecto que a continuación se señala:

- Suministrar criterios para la producción del derecho;
- Suministrar criterios para la aplicación del derecho y
- Ordenar y sistematizar un sector del ordenamiento jurídico.

El análisis a través del derecho comparado, efectuado para la recopilación de convenios, legislación, doctrina y jurisprudencia, tanto del derecho internacional como del derecho local, han encaminado las argumentaciones jurídicas que justifican las conclusiones y propuestas que se realizan, destinadas a operadores jurídicos, políticos y sociales.

Los componentes comparativos resultan muy valiosos por el aporte de la experiencia de países y regiones que han avanzado o lo están haciendo, tanto en el campo normativo estricto, cuanto en la aplicabilidad y en la praxis innovadora en la temática que nos ocupa, para justificar reflexiones y conclusiones que pueden o no aplicarse a la propia realidad local, con sus particularidades e idiosincrasia, pero que desde luego más allá que se puedan extrapolar, constituyen un aporte muy valioso en el contexto global ambiental.

Son particularmente enriquecedores los antecedentes legislativos y la experiencia de la Unión Europea en el campo ambiental, y también el desarrollo normativo de España, que, como se expresara, ha sido antecedente inmediato de la cláusula de protección ambiental en la reforma constitucional Argentina de 1994²³, si bien con alcances diferentes.

²³ A modo de ejemplo, en dos aspectos trascendentes la Constitución argentina ha innovado respecto a su antecesora española en cuanto a la ubicación de la cláusula ambiental –artículo 41-, en el Capítulo II dentro de los denominados “*Nuevos derechos y garantías*”, lo cual le confiere el carácter de “*derecho fundamental*”, a la par de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales; en tanto que en la Constitución española dicha cláusula se encuentra dentro de los denominados “*Principios Rectores de la Política Social y Económica*”, y no dentro del capítulo de los Derechos Fundamentales; otro tanto sucede en cuanto a la legitimación activa prevista en la Constitución argentina, que en el artículo 43 a través de la “*acción de amparo*” consagró un régimen de legitimación amplio, legitimando además del

En esa línea, se ha considerado importante continuar el estudio de la evolución de la normativa ambiental de Argentina, respecto de aquella que, como la española, le aportó como fuente, y que es el más ajustado precedente europeo, para considerar la prolífica, aunque siempre inacabada actividad de protección ambiental realizada no sólo en el ámbito normativo, sino en el de las políticas y acciones ambientales, sumando a partir de sus aciertos y fortalezas, como también de los y desaciertos y debilidades, que marcan los puntos de inflexión para intentar nuevas o diferentes alternativas para una protección ambiental local eficaz.

Asimismo, ha sido de gran ayuda a lo largo de todo el trabajo realizado, partir de los conceptos más amplios y genéricos para interconectar los puntuales y específicos, ampliando y enriqueciendo el panorama y las argumentaciones a través de una visión global, política, social y jurídico, que ensancha la mirada desde una comprensión amplia y general, para interrelacionarla a contextos más acotados y locales.

Ello también ha sido de suma utilidad para vertebrar la estructura de la tesis: a modo de ejemplo, como ya se anticipara, tomando las líneas más generales, la tesis se divide en tres partes: se trata en primer término, de forma genérica, el *Derecho de acceso a la Información* al público, para luego llegar al derecho de acceso a la información ambiental, de manera específica. En segundo término, se ha procedido de igual modo en cuanto a la *Participación* ciudadana ambiental, desde el concepto macro, general al concepto ambiental que nos interesa.

Finalmente, se trata el aspecto local, referido particularmente a Argentina, asumiendo conjuntamente el derecho de acceso a la información, como la participación, pública y ambiental, respectivamente.

“afectado”, al Defensor del Pueblo y las asociaciones de protección ambiental, legalmente registradas.

De este modo, se analizan la información y la participación en materia ambiental en dos partes para tratar in extenso y por separado las temáticas que se complementan, potencian y optimizan en el logro de los objetivos buscados.

Por tanto, cada uno de las partes mencionados, está integrada por una serie de capítulos, que discurren a través de aspectos tales como conceptos, antecedentes, evolución histórica, normativa, jurisprudencia, situación actual y nuevas alternativas en la temática.

Finalmente, todo ello concluye en las argumentaciones finales a las que se ha arribado a lo largo de toda la investigación que se consideran pertinentes en pos de un mejor y mayor acceso a la información ambiental para una participación ciudadana responsable que torne más eficaz la protección y mejora ambiental.

De ésta forma se ha intentado recorrer este largo y siempre inacabado camino durante la elaboración del presente trabajo utilizando la vía de la argumentación a partir de normas generales para justificar las respuestas específicas y locales en la búsqueda de dotar de racionalidad jurídica a las posibles alternativas planteadas.

En cuanto al ESTADO DE LA CUESTION, el derecho de acceso a la información, de forma genérica, si bien cuenta con lejanos antecedentes que se pueden rescatar a partir de la consagración de la libertad de expresión, que datan del año 1700²⁴, es recién a partir de mediados del siglo pasado cuando comenzó a perfilarse con mayor nitidez y contundencia al ser incorporado en Convenciones y Declaraciones Universales de Derechos Humanos.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por Naciones Unidas en 1948, se consagró en el trascendente artículo 19 el derecho a la libertad de expresión y opinión como también el derecho a la información e investigación.

²⁴ Así encontramos la Real Ordenanza sobre Libertad de Prensa de Suecia de 1766, la Constitución de Virginia de 1776 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

A partir de dichas convenciones y declaraciones que si bien pueden considerarse “*soft law*” en el ámbito internacional, luego en un proceso posterior, no con la rapidez y efectividad deseables o esperables para las necesidades ambientales –naturales y humanas- terminan siendo incorporadas en el plexo normativo y en la máxima jerarquía jurídica a través de la recepción en la Constitución de los Estados, continuando luego con la sanción de las primeras leyes de acceso a la documentación pública.

Particularmente, en relación al tema que nos ocupa, en la década del 70 luego de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en junio de 1972, que por primera vez puso sobre el tapete mundial, la alarma sobre la problemática ambiental, también comenzó a hablarse de la importancia de la información ambiental y la participación ciudadana.

En consecuencia, a partir de dicha Conferencia se crearon organismos estratégicos tales como el PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE –PNUMA- de gran importancia para la investigación, difusión y concientización en la temática ambiental; "INFOTERRA", primer organismo internacional de información ambiental global, y el PANEL INTERGUBERNAMENTAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO, conocido por su sigla en inglés –IPCC-, para la investigación, seguimiento y monitoreo del clima mundial, generando así, estudios, datos e información sobre este aspecto crucial.

Ello continúa evolucionando, pero, a pesar de los avances logrados con la creación de bases de datos y sistemas de información, como también en el aspecto participativo global, aún queda un largo camino por recorrer para lograr una mayor difusión y operatividad de las vías de acceso a la información ambiental para una participación ciudadana más plena y relevante, garantizadoras de una gestión ambiental sostenible y por tanto, de una verdadera gobernanza ambiental.

La Cumbre de Río, celebrada en Río de Janeiro en 1992, también resultó señera en cuanto a la información ambiental y la participación ciudadana,

consagradas en el *Principio 10* de la Declaración de Río, que ha dado pie a cambios normativos en la temática así como al surgimiento de iniciativas ciudadanas que abogan por su aplicación y cumplimiento en los Estados²⁵.

No obstante, las bases más sólidas se sentaron en la Unión Europea, hace más de una década, desde la sanción de la *Directiva marco 90/313* y la consiguiente transposición al derecho local por parte de cada Estado miembro, con lo cual comenzó a afianzarse la normativa relativa a la información ambiental.

Años más tarde, en 1998 se celebró el *Convenio de Aarhus*, resultando menester adecuar la normativa europea a los ajustes y avances operados a partir del mismo, como así también a la luz de la experiencia lograda con la aplicación de la Directiva citada.

El Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, marca otro paso importante a nivel global, pues las Naciones Unidas y la Unión Europea han invitado y propician la ratificación por parte de todos los países del orbe.

En dicho contexto, se sanciona una nueva normativa, la *Directiva 2003/4*, que deroga la anterior Directiva 90/313, incorporando los principios y normas del Convenio de Aarhus, en lo relativo al acceso a la información ambiental, estableciendo medidas tendentes a un mayor acercamiento e interacción entre las autoridades públicas y los habitantes.

Asimismo, en cuanto a la participación se perfilan avances a través de la aplicación de las Agendas 21 locales, luego de la firma de la Carta de Aalborg en el ámbito europeo, aunque aún resulta incipiente la incorporación ciudadana a estos procesos por parte de las Administraciones locales. Ello además se visualizó en el ámbito de las Cumbres de las Américas, por lo cual también se

²⁵ Tal es el caso de la denominada Iniciativa de Acceso. Vid. <http://www.pp10.org/>
<http://www.accessinitiative.org/>

hizo hincapié en la última Cumbre de Johannesburgo para continuar insistiendo en la implementación de dichas agendas locales que han tenido mayor difusión en Europa que en América.

Si bien resultan bastante más exiguos los resultados de la participación ciudadana en Latinoamérica en la cuestión ambiental como tal, no son menos paradigmáticos, como es el caso de la ciudad brasileña de Porto Alegre, convertida en "laboratorio social", tal como se ha dado en llamar el planteamiento y puesta en práctica de los denominados "*presupuestos participativos*"²⁶.

Todo ello en el afán de transparentar el accionar de la Administración en la distribución y destino de los fondos públicos, así como en la asignación de prioridades de la comunidad, en un intento de una práctica democrática más directa y legitimante, que considere a los ciudadanos involucrados, más allá del ejercicio electoral periódico, -práctica democrática básica aunque insuficiente- que urge revitalizar.

La realidad global latinoamericana no se encamina aún firmemente, hacia éste tipo de prácticas, salvo casos muy puntuales, sino que se continúa tratando de alcanzar mínimos umbrales de transparencia administrativa que permitan ir superando el flagelo de la corrupción institucionalizada, coadyuvando a consolidar Estados verdaderamente democráticos, que superen las incipientes y aún frágiles democracias actuales.

Por ello no es de asombrarse que sean muy escasos los Estados latinoamericanos que han sancionado una ley general de acceso a la información pública, directamente ligada a la transparencia y a la participación ciudadana

²⁶ Dichos presupuestos participativos se refieren esencialmente a una gestión económica más democrática de las finanzas locales, como una nueva forma de gobernabilidad local. Estas prácticas comienzan a replicarse en el mundo, luego de las multitudinarias concurrencias a los Foros Sociales celebrados en Porto Alegre, Brasil, al que han asistido reconocidos representantes del mundo académico, político, económico, cultural y social, particularmente dirigentes europeos que han trasladado las nuevas inquietudes, intentando plasmarlas en la realidad. Así encontramos ayuntamientos como Albacete, Huelva o Córdoba, en España, que comenzaron a intentar su aplicación o a interesarse en dicha modalidad participativa.

responsable. En un reciente proceso iniciado a partir de la década del 90, algunos países han comenzado a sancionar sus primeras normas, no con pocas dificultades tanto para su sanción como para la posterior aplicación, tales como los casos de Panamá, Chile o hace sólo un par de años atrás Perú y México.

Esta realidad regional preocupante también llevó a que la temática cobrara fuerza en la sociedad civil y que ésta comenzara a movilizarse, efectuando contactos a través de la red entre movimientos, corporaciones y Ongs tales como Transparencia Internacional –TI-, y la Iniciativa de Acceso –IA- sumando voluntades en pos de lograr avances en tan necesaria cuestión.

La Iniciativa de Acceso en el ámbito global fue creada en el año 2000 y tiene como propósito central elaborar propuestas que mejoren el ejercicio de los derechos enunciados en el Principio 10 de la citada Declaración de Río, en cada uno de los países donde se desarrolla esta iniciativa.

En relación a América Latina, persigue evaluar los sistemas nacionales que garantizan el acceso a la información, la participación y la justicia en los procesos de adopción de decisiones que afectan al ambiente en la región.

En Argentina opera actualmente a través de Ongs que efectúan relevamientos en el ámbito nacional a cargo de la Fundación de Ambiente y Recursos Naturales –FARN- en la Provincia de Buenos Aires, a cargo de la Asociación Marplatense de Estudios Ambientales Integrales –AMEAI- y en la Provincia de Córdoba a través del Centro de Derechos Humanos y Ambiente –CEDHA-.

Otro importante movimiento ciudadano lo constituye la red de Transparencia Internacional-TI- en Latinoamérica y el Caribe (TILAC) que actualmente está conformada por catorce organizaciones de la sociedad civil. En Argentina está a cargo de la Ong *Poder Ciudadano* creada en 1989 siendo una de las primeras organizaciones en América Latina que se unió al movimiento de TI.

También en el marco de las Cumbres de las Américas, implementadas a efectos de concretar el Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA– dado las reticencias y estancamientos de dicho proceso de integración entre “Estados socios” tan dispares, la mayoría de los cuales han enfrentado gravísimas crisis estructurales, con lo cual se han diseñado estrategias y elaborado mecanismos y estrategias en el intento de lograr mayor consenso, transparencia y confianza en la ciudadanía, especialmente de los países en desarrollo, que percibe con lógica desconfianza y preocupación dicho proceso.

Es así que se consideró necesario incorporar mayor participación ciudadana reconociendo que para la Sociedad Civil, dichas Cumbres constituyen un mecanismo útil para obtener un compromiso de los Gobiernos en temas de interés para las organizaciones y la ciudadanía, como es el acceso a la información.

Ante ello, diversas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) han desarrollado el proyecto “*Participación Ciudadana para las Cumbres de las Américas*”, iniciativa que comenzó hace 7 años y actualmente involucra a OSC's de 21 países de las Américas²⁷ y que es coordinada por la Corporación PARTICIPA de Chile en conjunto con FOCAL de Canadá, la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Universidad de los Andes de Colombia, FLACSO de Chile y la Red Interamericana para la Democracia (RID).

En éste marco, durante la celebración de la Cumbre de las Américas en Canadá, también se estableció el denominado *Plan de Acción de Québec*, para cuyo monitoreo también se diseñó una estrategia de seguimiento sobre temáticas que van desde el fortalecimiento democrático en la región, reforzando la sociedad civil, comercio, inversión y estabilidad financiera, infraestructura y ambiente normativo, manejo de desastres, base ambiental para el desarrollo sostenible, gestión agrícola y desarrollo rural, trabajo y empleo, crecimiento con equidad, educación, salud, igualdad de género, pueblos indígenas y diversidad cultural.

También es de destacar la *Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información* celebrada en Ginebra, en diciembre de 2003 a instancias de Naciones Unidas, la Unión Internacional de Telecomunicaciones y el gobierno suizo, que celebró su segunda cumbre en el 2005 en Túnez, enmarcando el evento dentro de los principios, objetivos y metas establecido en la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey y la Cumbre de Johannesburgo.

En la Cumbre de Ginebra se elaboró una Declaración de Principios y un Plan de Acción, con el desafío de encauzar el potencial de la tecnología de la información y la comunicación para promover los objetivos de erradicación del hambre y la pobreza extrema, promover la igualdad de género, acceso a la educación, a la salud y el cuidado y mejora del ambiente.

Focalizándonos en el caso de Argentina, dentro del contexto del paradigma “pensar global y actuar local”, luego de efectuar una rápida panorámica de la situación internacional respecto a la información, la participación ciudadana y la cuestión ambiental, considerando que nuestro país atravesó e intenta remontar una profunda y gravísima crisis económica y social²⁸, con gran descrédito de la clase política que ha gobernado en la últimas décadas, no resulta extraño entonces que aún no se haya sancionado una ley general de acceso a la información pública, no obstante los numerosos proyectos presentados.

²⁷ Para mayor información se puede consultar la página web www.sociedadcivil.or (10/09/04).

²⁸ De la gran crisis que estalló a fines del 2001/2002 en cuanto a la iniciativa ciudadana merecen ser rescatados y destacados algunos pequeños pero muy valiosos intentos colectivos de acciones populares concretas, que dieron lugar más allá de la legítima protesta -a través de los tristemente famosos “*cacerolazos*”, a prácticas concretas de micro-emprendimientos, trueque y tareas solidarias dignas del mayor encomio.

Fue así que, de manera un tanto caótica pero genuina y en muchos casos de manera eficaz, se produjeron fenómenos asociativos solidarios, tales como ferias y encuentros de “*trueques*” y pequeños micro-emprendimientos creados por grupos de vecinos, asociaciones vecinales o parroquiales, ante la desesperación e impotencia frente a un Estado prácticamente ausente. No obstante, este período de desesperanza y desconfianza en los gobernantes y en las instituciones, generó profundos replanteos y en algunos aspectos se visualizó como una oportunidad para intentar reconstruir el Estado y el tejido social, con bases más sólidas y reales, intentando cimentar una democracia más auténtica con creciente transparencia y participación ciudadana.

En lo concerniente a la temática ambiental, a partir de la reforma constitucional de 1994, se consagró en el artículo 41 el derecho a un ambiente sano, como un derecho fundamental, incorporado dentro del primer capítulo de la Declaración de Derechos y Garantías de la Carta Magna. En el párrafo segundo de dicho artículo se aludió directamente a la información ambiental, poniendo en cabeza de las autoridades la obligación de proveerla.

Varios años más tarde en el año 2002, se dictó el presupuesto mínimo, Ley General del Ambiente, Ley N° 25675, que también alude a dicho derecho y finalmente se sancionó la Ley N° 25.831 de Acceso a la Información Ambiental, a fines de 2003, norma que no contó con demasiada difusión ni debate público y que aún requiere reglamentación, para su real y efectiva aplicación.

Resta entonces desde lo local, mucho por hacer aún, en donde servirán de valioso aporte, tanto los antecedentes normativos comparados respecto al derecho de acceso a la información, como las experiencias de participación ciudadana que empiezan a gestarse en diversos lugares del mundo, tendentes a establecer buenas prácticas de acceso a dicha información.

El insumo básico en este proceso local, más allá del citado aporte comparado lo brinda también la propia realidad local y los elementos participativos que se desarrollan en la misma, para la necesaria transparencia e interacción Administración-Administrados, y una implementación normativa, efectiva e innovadora en cuanto a la creación y/o difusión de bases de datos y la información existente o que se debe elaborar para informar adecuadamente al ciudadano en pos de una participación democrática, responsable y eficaz.

Por tanto, es necesario reforzar los cimientos de la participación -no sólo a través de la educación ambiental, formal y no formal, sino fortaleciendo las bases normativas de la Información Ambiental a través de estrategias y programas de difusión y concientización coordinados desde distintas áreas gubernamentales que deben actuar permanentemente en interconexión para potenciar y optimizar todos los recursos del Estado, que además siempre resultan insuficientes y que

deben también estar enfocados a llegar a las personas, sea a través de asociaciones vecinales, ong e inclusive a través de los medios de comunicación masiva.

Es necesario entonces, sumar la participación de todos brindando la información necesaria y adecuada para posibilitar un conocimiento más serio y profundo de la situación ambiental global y local y la consiguiente difusión, para una mayor concienciación generadora de una participación constructiva y responsable.

En cuanto a las INVESTIGACIONES PRECEDENTES en el ámbito internacional, a partir de la década del 60, encontramos una creciente producción doctrinaria relativa al derecho de acceso a la información en general, tomando realmente fuerza en las décadas posteriores y generando abundante normativa y jurisprudencia.

Específicamente, en cuanto al acceso de los ciudadanos a la información ambiental, comienzan a vislumbrarse avances a partir de la Conferencia de Estocolmo de 1972, con la creación de la base de datos INFOTERRA citada, pero el proceso de consolidación comenzó recién a partir de la sanción de la Directiva de la Unión Europea Nº 330/90, dado su efecto multiplicador al transponerse a la legislación de cada Estado miembro.

Posteriormente, el Convenio de Aarhus celebrado hace algunos pocos años, claramente consagra la trascendencia de fortalecer el acceso a la información ambiental para facilitar la necesaria participación ciudadana, incorporando el componente coactivo al referirse también al acceso a la justicia ante la denegación de estos derechos a la información y la participación. El espíritu y contenido de dicho Convenio han sido receptados en la normativa europea, a través de nueva legislación que deroga la Directiva 90/313, por la Directiva 2003/4 de reciente sanción y de amplias miras.

La experiencia de Estados pioneros en la gestión ambiental, ante la complejidad e integralidad de esta problemática, ha llevado a concluir en que para

lograr la necesaria gobernabilidad, resulta fundamental la fluida y enriquecedora interacción entre Administración-administrados.

Pero en nuestros Estados Latinoamericanos, con democracias de corta andadura, frágiles e inestables, la evolución en una temática como el acceso a la información y la participación ciudadana, ha sido y es, lenta y complicada, pues para cierto estamento político, de pocas miras y menor altruismo, contrarios en sus actividades a incorporar y mucho menos privilegiar, conceptos tales como bien común e interés general, poco ha importado favorecer la transparencia.

Es así que, como se señalaba, recién en los últimos años, en algunos Estados latinoamericanos, se ha sancionado legislación general respecto al derecho de acceso a la información pública, cuyo debate previo generó amplias discusiones, movilizandando la participación de profesionales y sectores interesados en la temática, dando lugar a numerosos artículos, encuentros, seminarios y difusión en la red de Internet.

La manipulación de la información, la desinformación y la anomia social han sido situaciones "ex profeso" propiciadas por la mayoría de los gobernantes de turno, en un intento de monopolio informativo como elemento de poder, tanto para llevar a cabo las acciones de gobierno a su favor, o de grupos afines, como para ocultar las maniobras "*non sanctas*" que también, lamentablemente, han teñido frecuentemente el ejercicio del poder.

Ante estas circunstancias, la transparencia administrativa sólo podía ser un obstáculo para aquellos que buscan básicamente el interés personal o de determinados sectores de poder, a espaldas y en absoluto menoscabo del bienestar general y de la evolución social, política y económica de la comunidad, por lo cual ha sido muy difícil lograr el debate y la sanción normativa en este tema.

Por tanto no es casual que en Argentina, no se haya sancionado aún una ley sobre el acceso a la información pública, a pesar de los numerosos proyectos presentados en los últimos años; no obstante, se ha logrado a través del Decreto

1172/2003, del 3/12/03, aprobar los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas, para la publicidad de la gestión de intereses en el ámbito ejecutivo nacional, y la elaboración participativa de normas, del Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo Nacional y de reuniones abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos.

Si bien se trata de un avance, aún no se logra la esperada sanción de una normativa nacional general que unifique y evite la dispersión normativa que poco aporta a la tarea de difusión y concienciación en esta urgente y delicada temática.

En lo referente al acceso a la información ambiental, que finalmente logró sanción legislativa a fines del año 2003, también se debió esperar un largo tiempo para que prosperara uno de los tantos proyectos normativos presentados, que lamentablemente por la fecha y las dilaciones en dicha sanción no han tomado aún la repercusión y difusión deseables en la comunidad ni tampoco ha contado con la diligencia de la administración para su pronta implementación.

No obstante, cabe citar que hace unos años se creó en el ámbito nacional el Sistema de Información Ambiental Nacional -SIAN-, y luego se crearon Puntos Focales de información en diversas provincias. Pero dichas bases de datos no son suficientemente conocidas y difundidas, y tampoco resultan demasiado operativo en muchas provincias, que por razones presupuestarias, carecen de recursos humanos e infraestructuras necesarios para dar continuidad y retroalimentación a dicho sistema.

A pesar del prolongado vacío normativo en el ámbito nacional y la indiferencia de autoridades y la mayoría de los representantes del pueblo, en los últimos años ha habido una continua actividad por parte de la sociedad civil, nucleada en diversas organizaciones no gubernamentales –Ongs- a nivel nacional, de reconocida trayectoria como Poder Ciudadano y en el campo ambiental de la precursora Fundación Ambiente y Recursos Naturales –FARN- fundada por el maestro Guillermo Cano, que se han ocupado de tan álgida cuestión, efectuando publicaciones, eventos, experiencias participativas y propuestas legislativas para el acceso a la información pública y a la información

ambiental en particular, aunque aún se echa en falta que la cuestión ambiental se enfoque desde una perspectiva más federal.

En los últimos tiempos ha cobrado mucha fuerza el reclamo ambiental, a partir del resonado caso de instalación de papeleras al margen del Río Uruguay, cuenca compartida por Uruguay y Argentina, que generó un movimiento de vecinos de pueblos aledaños, siendo el más reconocido por sus estrategias y cortes de ruta la de los assembleístas de Gauleguaychú, que a partir de su tenaz protesta lograron no sólo que el ejecutivo nacional tomara cartas en el asunto sino que se constituyera en dicha ciudad para proclamar junto a la gran mayoría de los gobernadores de las provincias argentinas que la problemática ambiental es una “cuestión de Estado”, previo a la iniciación de acciones ante el Tribunal de Justicia con sede en La Haya.

Pero aún queda mucha tarea por realizar, desde las declaraciones a los hechos concretos, no sólo en el campo estrictamente jurídico, sentando las bases para el acceso a la información y la participación ciudadana, sino mucha más tarea social y política, para concienciar a la población, fomentar la asociatividad, la cooperación y la solidaridad desde las agrupaciones más básicas como lo son las asociaciones vecinales, ampliando su espectro y su accionar.

Considerando la importancia y utilidad de las HIPÓTESIS, como lo señala J. Witker²⁹, en el marco del método científico, a través de las cuales se efectúan conjeturas que sirven para resolver problemas científicos, tanto en las denominadas *ciencias "duras"* como también en las *ciencias sociales y humanas*, dichas conjeturas presentan una parte objetiva y una parte subjetiva. En las ciencias jurídicas la parte objetiva se refiere a la normativa existente sobre la temática elegida para el trabajo de tesis, como también la relativa a las instituciones o principios jurídicos, en tanto la parte subjetiva alude al aspecto conjetural del propio investigador, en las que basa el desarrollo de su trabajo y de las que surgirán las conclusiones, aportes o el producto jurídico del mismo.

²⁹ WITKER, Jorge. *Como elaborar una tesis en derecho*. Ed. Civitas, Madrid, 1996, pág. 49 y ss.

Es así que en éste marco conceptual, las hipótesis planteadas en la presente tesis, seguidas de los datos, demostraciones y conclusiones arribadas enfocadas primordialmente a la Argentina, objetivo local del presente trabajo, son las descriptas a continuación:

1. En la actualidad, prácticamente la totalidad de los habitantes del planeta, a través de diversas modalidades y cosmovisiones, tienen conocimiento –en mayor o menor medida- de la existencia de los problemas del *medioambiente*, pero, en definitiva, no existe una clara conciencia global respecto al grado de deterioro y el estado de emergencia ambiental actual, con sus implicancias sociales y naturales.

La gran mayoría de los habitantes desconocen que el cambio climático es el mayor conflicto estratégico que afronta la Humanidad, así como sus consecuencias inmediatas y mediatas. Es así que a modo de ejemplo, no existe una expectación mundial ante la presentación de los Informes del IPCC respecto al cambio climático y sus derivaciones, salvo en sectores específicos del mundo científico, político, económico y de las Ongs. Ecologistas.

El ciudadano del mundo, tampoco tiene en claro los diversos grados de responsabilidad involucrados ni conceptos tales como “huella ecológica” o cómo impacta nuestra actividad diaria en el planeta, sea a través de la satisfacción de necesidades básicas así como las creadas artificialmente por la sociedad de consumo, relativas a confort o status que consumen ingentes cantidades de energía y recursos naturales que ya han excedido las capacidades del planeta³⁰.

³⁰ Según el último Informe de la WWF denominado Planeta Vivo 2006, publicado en Noviembre de dicho año, se señala que nuestra huella ecológica –que mide la demanda de la Humanidad sobre la Biosfera- actualmente supera un 25% de la biocapacidad de la Tierra, a su vez varía bastante de un continente, región o país a otro: “América del Norte tiene el déficit por persona más alto: una persona promedio utiliza 3,7 hectáreas globales más que las que la región tiene disponibles. Le sigue la Unión Europea (UE), con un déficit por persona de 2,6 hectáreas globales y es una región que utiliza más del doble de su propia biocapacidad. En el otro extremo está América Latina: con reservas ecológicas de 3,4 hectáreas globales per cápita.” Informe Planeta Vivo 2006, pág. 18.

Al respecto, superan en algunos casos, más de una década la incorporación de principios tales como los de *responsabilidades comunes pero diferenciadas*, el de *precaución* o el de *solidaridad*, en Declaraciones, Convenios y normativas internacionales, por citar algunos de los más trascendentes en cuanto a orientar el necesario cambio de paradigmas requerido.

Por ello, resulta de vital importancia difundir estos aspectos cruciales que sólo se manejan en acotados círculos o sectores como los antes citados, pues el resto de los habitantes del planeta, tienen el derecho humano de informarse y conocer estas cuestiones trascendentales para su desarrollo actual y futuro, para que puedan ejercer plenamente sus libertades y toma de decisión en éste desafío global, de manera razonada, responsable, crítica y solidaria.

Si bien es muy importante la actividad y el aporte de la sociedad civil, es indudable que una temática de gravedad creciente como ésta, en donde está de por medio, el *bien común*, entendido más allá de una visión antropocéntrica, abriéndose hacia una comprensión mucho más amplia, global y valorativa y sistémica, integradora del entorno natural y el resto de los seres vivos, es deber indelegable del Estado garantizar el bienestar general, diseñando políticas y llevando a cabo acciones públicas, en constante interacción con los administrados para informar, formar y gestionar el ambiente.

Así, en la cláusula de protección ambiental –artículo 41- de la Constitución argentina se establece que “*las autoridades proveerán...a la información y educación ambientales*”, lo cual en cierto modo, también responde al principio “responsabilidades comunes, pero diferenciadas”, por tanto, en este caso surge como un mandato constitucional, la tarea indelegable del Estado de brindar los medios para generar la necesaria “ciudadanía ambiental”, imprescindible para los cambios que se avecinan.

2.-El derecho a la información ambiental entonces, constituye un insumo básico, para una participación responsable de todos los habitantes, que aporta a la transparencia y a la democratización de la gestión ambiental, por lo cual ha sido

receptado en el ámbito internacional y nacional a través de normativa tal como la Directiva 90/313, y la Directiva 2003/04 y la Ley argentina N° 25.831.

Sin embargo, no se evidencia con claridad en el ámbito político, económico y de gestión pública, una firme voluntad de establecer medidas decididas, concretas, eficaces y sostenidas para viabilizar ambos derechos de información y participación, en base a lo expresado en el punto precedente.

Por su parte, Argentina, carece actualmente de una norma general de acceso a la información pública, lo cual tampoco es casual, sino producto de una larga historia de ocultamientos y manejos “entre bambalinas” de la res pública, lejos del control y seguimiento ciudadano. Ello también ha implicado un muy escaso desarrollo de la doctrina y la jurisprudencia respecto, a este “nuevo” derecho fundamental, pero de vieja cuna republicana, cómo con toda claridad lo expresa N.SAGUES³¹.

Asimismo, en nuestro país, es bastante reciente la legislación relativa al acceso a la información ambiental y escasa su difusión, todo lo cual grafica, conforme a lo señalado ut supra, por un lado, el vacío legal existente en aspectos vitales que hacen a la transparencia administrativa y la participación democrática y por otro, la falta de un mayor compromiso por una tarea de concienciación ambiental de la comunidad para una aplicabilidad real y eficaz de la norma recientemente sancionada, la cual adoleció de un alto déficit participativo inicial.

Por tanto, resulta vital consolidar las bases jurídicas necesarias para la implementación del acceso a la información ambiental en Argentina, dando cumplimiento al artículo 41 de la Constitución Nacional, a la Ley General del Ambiente, así como a lo que surge de la doctrina comparada y local y experiencias participativas concretas, pues como “todo proceso, la norma es un

³¹ Vid. SAGUES, N. prologando la obra de BASTERRA, M. *El derecho fundamental de acceso a la información pública*. Ed. Lexis Nexis, Bs. As. 2006, pág. XXV.

cuerpo vivo perfectible que requiere tiempo para armonizar vigencia con eficacia”³².

3. En el contexto actual, son de gran importancia y utilidad los bancos de datos creados para generar, recopilar y difundir información ambiental, tanto para gestores ambientales públicos o privados, como para toda persona interesada, de modo tal, que estos sean accesibles y operativos, posibilitando que la información brindada sea completa, actualizada, oportuna, relevante y verificable.

En el ámbito internacional encontramos diversos bancos de datos³³, dentro de los cuales INFOTERRA, ha sido pionera en el espectro global, luego también podemos citar el Programa CORINE-*Coordination of Information of the Environment*-, ENDOC –*Inventario de Centros de Información y Documentación Ambiental de la Comunidad Europea*-, ENGUIDE – *Guía de Bases de Datos Bibliográficos para usuarios de Información Medioambiental*-, y actualmente vigentes la Red de Información EIONET -Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente-, dependiente de la Agencia Europea de Medio Ambiente y ECOLEX, entre otros.

En Argentina, se creó el ya citado Sistema de Información Ambiental Nacional –SIAN- implementado con fondos del Banco Mundial, pero dichas bases de datos no han sido suficientemente conocidas y difundidas, además de no resultar demasiado operativas en muchas provincias, por razones presupuestarias, de recursos humanos e infraestructuras idóneos para dar continuidad y retroalimentación a dicho sistema, aspectos básicos que es necesario tener bien en cuenta para la validez y vigencia de la Ley N° 25.831 en nuestro país.

³² VILLANUEVA, E. *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F., 2003. Introducción.

³³ Vid. PARAJON COLLADO, Vicente. “*Las Bases y Bancos de datos sobre medio ambiente de la Comisión de las Comunidades Europeas*”, págs. 79 a 86 en MONOGRAFÍAS de la DIRECCIÓN GENERAL de MEDIO AMBIENTE. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. *La información para el medio ambiente. Presente y futuro*. Madrid, 1989.

Se requiere entonces, de la voluntad política de dotar del presupuesto necesario para la implementación accesible y el mantenimiento de estos bancos de datos, de forma sistémica e interconectada, para que todas las provincias puedan brindar la información ambiental a sus habitantes, a la par que coordinar internamente con sus Municipios para incorporarlos a dicho sistema, como primer organismo del Estado de cara al ciudadano, que debe dar respuesta en primer término, a los requerimientos ambientales de sus administrados.

Por tanto, debe replantearse el citado sistema de información para tornarlo más eficaz y accesible tanto para instituciones como particulares, a la luz de experiencias y antecedentes tanto locales como comparados.

4. Por otra parte, las "audiencias públicas" previstas dentro de los procedimientos de las evaluaciones de impacto ambiental, aportan tanto a la información como a la participación ciudadana, coadyuvando así, a la transparencia de estos procedimientos y al logro del necesario consenso y la eficacia de los proyectos presentados.

En Argentina si bien existe normativa sectorial respecto a los Estudio de Impacto Ambiental, aún no se ha sancionado una normativa general y de carácter nacional respecto a las EIA; no obstante algunas provincias cuentan con normativa al respecto, pero en muchos casos las audiencias públicas, son de carácter optativo, no vinculantes y por lo general, no se difunden con la amplitud y plazos razonables para favorecer la participación ciudadana.

Ante la situación planteada precedentemente, es necesario establecer en una normativa marco de EIA, de ámbito nacional, la necesaria audiencia pública, de forma obligatoria, con amplia participación, difusión y facilidades para acceder a la documentación e información relevantes, para una participación crítica, a la vez que debidamente informada y responsable.

5. La participación ciudadana responsable, resulta insoslayable para una gestión ambiental eficaz y como garantía de una real gobernabilidad y afianzamiento democrático.

A pesar del consenso unánime al respecto y a los aislados intentos para su operativización, aún no se trasluce una auténtica voluntad política de implementar cauces reales y sostenidos de participación ciudadana.

En Argentina se ha sancionado una ley de *presupuestos mínimos ambientales*, la Ley Nacional 25.675 o ley general del ambiente, del 6 de noviembre de 2002 que también cuenta con espacios participativos aislados y sectoriales, pero aún tiene mucho por andar para lograr una aplicación coordinada y consensuada con las provincias, de modo de profundizar un real federalismo ambiental de concertación.

Por tanto, a la par del funcionamiento del Consejo Federal del Medio Ambiente -COFEMA- organismo federal que nuclea a todos los titulares del área ambiental de cada provincia argentina, se debiera establecer el funcionamiento orgánico de un Consejo del Medio Ambiente en cada una de las provincias para que interactúe con el representante ante el COFEMA, de manera de garantizar una práctica más democrática, y una gestión ambiental local, más eficaz.

6. La Educación Ambiental³⁴, a la que el Estado debe proveer según mandato constitucional, es básica y estratégica para un cambio de valores y actitudes que transforme las actuales relaciones sociedad/naturaleza, en un contexto de respeto, armonía y solidaridad.

En Argentina si bien los constituyentes en la reforma de 1994, consideraron en el citado artículo 41, la obligación del Estado a proveer tanto a la información como a la educación ambiental antes citado, y habiendo incorporado en la última Ley Federal de Educación la temática ambiental como un contenido transversal,

³⁴ Ello no se refiere solamente a la educación formal sino que también deben tenerse en cuenta y sumar "...el conocimiento que poseen los usuarios de los recursos naturales". Por otro lado, la educación ambiental, debe buscar no sólo "formar e informar, sino también sensibilizar al gran público acerca de su relación con la naturaleza, y asegurar que esta relación sea duradera".

Vid. ORTIZ GARCIA, M. La conservación de la biodiversidad marina: Las áreas marinas protegidas. Ecorama, Granada, 2002, pags.145 y ss.

son tibios, aislados y dispares los avances operados en ésta área en todos los niveles educativos.

Urge por tanto, fortalecer la educación formal y no formal en ésta temática, para dar real aplicación al mandato constitucional establecido, de modo tal de viabilizar el necesario cambio de paradigmas superador del pensamiento lineal y parcializado, aún vigente para dar cabida a un pensamiento complejo, global, integrador y sistémico³⁵.

La CONCLUSION a la que se ha pretendido arribar en pos de los objetivos planteados al asumir el presente trabajo de investigación efectuado el recorrido metodológico señalado, ha sido efectuar aportes que enriquezcan la *validez y vigencia*³⁶ de las normas sancionadas.

Ello ha llevado a internarnos en el complejo aunque fascinante y a veces errático camino del devenir de las libertades humanas involucradas en ésta temática, para arribar desde dicho punto de partida, al análisis del derecho de acceso a la información ambiental vigente, como elemento estratégico y vital, en el actual contexto de crisis, para una profunda toma de conciencia, respecto a la entidad y envergadura de dicha crisis, que exige un insoslayable como urgente cambio de paradigmas.

Es así que se ha efectuado un análisis desde la perspectiva jurídica, intentando un enfoque global de la crisis ecológica como crisis civilizatoria, la cual lleva a considerar por tanto, elementos del ambiente y de la sociedad en constante interacción, a partir de un elemento que se ha considerado estratégico y evolutivo como lo es la información ambiental para una mayor y más eficiente participación de los habitantes, en el convencimiento que sólo en la medida en

³⁵ La necesidad de dichos cambios ya ha sido señalada por diversos científicos y humanistas de distintas disciplinas tales como Edgar Morin, E. Leff, Prigogyne, Capra, Habermas, Schumacher, Toffler, por citar algunos.

³⁶ De conformidad con los planteamientos doctrinarios italianos y españoles, de FERRAJOLI, L. (Derecho y razón) y SERRANO MORENO (Validez y vigencia), respectivamente, que señalan la crisis de las democracias actuales y el estado de derecho, tras un nuevo enfoque del ordenamiento jurídico, que en definitiva se traduzca en un ordenamiento más inclusivo, más legítimo, real y efectivo.

que aumente el conocimiento y la concienciación respecto a esta crisis global y mayor sea la masa crítica generada, mayores serán las posibilidades que tendremos de dar respuestas a este desafío del milenio que hoy nos reclama.

Apelando en este caso, desde el propio nicho curricular, a este logro evolutivo y civilizatorio que es el Derecho³⁷, desde la perspectiva holística e integradora del Derecho Ambiental, urge reforzar el derecho de acceso a la información ambiental para ampliar y profundizar el protagonismo ciudadano, que puede y debe tener una participación más concreta y efectiva en la toma de decisión que afecta su cotidianeidad individual y su trascendencia como especie.

Este aporte se efectúa a partir del tratamiento y análisis de las diversas modalidades y alternativas comparadas en la temática, a la luz de corrientes doctrinarias que señalan la urgente necesidad de cambios así como de la incipiente como novedosa jurisprudencia y los aportes de los diversos pautas y principios elaborados por organizaciones ciudadanas internacionales y locales y las buenas prácticas que van surgiendo del análisis de la experiencia y la legislación comparada en pos del fortalecimiento de un proceso de creciente acceso a la información para una participación responsable, fortalecedora de prácticas verdaderamente democráticas y como "*conditio sine quanon*" para una real y efectiva gobernabilidad ambiental.

Se anhela sumar con el presente trabajo a la reflexión, profundización y consolidación de las bases jurídicas del derecho de acceso a la información ambiental, en la realidad local de una Argentina federal, para tornar más operativo dicho derecho, básicamente en cuanto a la interacción de los administrados con la Administración, así como también, efectuando recomendaciones legislativas y reglamentarias, toda vez que la normativa nacional de acceso a la información ambiental, presupuesto mínimo Ley 25.831 aún no ha sido reglamentada.

³⁷ Tal como lo expresara Serrano Moreno con profundidad y elocuencia en su enriquecedor análisis jurídico realizado en su obra. Vid. SERRANO MORENO, J.L. *Ecología y Derecho*. Ed. Comares, Granada, 1992.

Es menester señalar, que si bien se citan antecedentes jurisprudenciales, internacionales y nacionales, en el presente trabajo respecto al acceso a la información, no es objeto del mismo ahondar en el denominado tercer pilar del Convenio de Aarhus, esto es el acceso a la justicia, por lo cual sólo hay un tratamiento tangencial de institutos tales como amparo ambiental, acciones populares o *class actions*.

El desafío que transitamos es mayúsculo, que duda cabe, y el aporte que se intenta es ínfimo: asistimos al fin de la historia?, al fin de las ideologías? Pero seguramente no al final de las utopías...Mientras existan seres humanos convencidos que *otro mundo es posible*, que "*lo pequeño es hermoso*"³⁸, pues millones de gotas alimentan un océano, y las concretas acciones locales sostenibles pueden tener un efecto multiplicador decisivo.

Finalmente, como la gota que orada la piedra, es posible, que se logre producir el cambio global necesario para revertir la crisis ecológica y civilizatoria en la que estamos inmersos, si actuamos urgidos y concienciados en la necesidad imperiosa del cambio de paradigmas, enraizado en la solidaridad como valor generador de nuevas actitudes y hábitos sostenibles y respetuosos del Todo que integramos y en el que incidimos constantemente en nuestro diario vivir.

Necesitamos creer, pensar, trabajar, lograr y consolidar una coexistencia más justa, digna y plena, que nos contemple a TODOS los seres vivos que habitamos este bello planeta azul, debemos superar las limitaciones actuales que nos impiden vislumbrar este futuro deseable y ello implica cambios paradigmáticos que sólo se lograrán en el pleno convencimiento de la necesidad de los mismos, asumiendo sin retaceos las responsabilidades comunes pero diferenciadas existentes, interactuando desde lo local a lo global, con decisión y eficacia, respetando la diversidad que nos enriquece a todos en ésta *trama de la Vida* que integramos y sólo a través del diálogo sincero, profundo, generoso que permita una rápida y urgente transición concertada y en paz.

³⁸ SCHUMACHER, E. *Lo pequeño es hermoso*. Blume, Madrid, 1978.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

PRIMERA PARTE

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION AMBIENTAL

CAPÍTULO PRIMERO. Conceptualización del Derecho de Acceso a la Información Ambiental

I.- Concepto de información: Diversos encuadres conceptuales:

Como punto de partida del presente trabajo de investigación, resulta pertinente iniciar el camino desde el aspecto conceptual indagando sobre el origen, el significado y la trascendencia de la palabra, eje del presente trabajo, esto es, la *información*, transmitida a través del lenguaje, como uno de los primeros signos evolutivos del hombre, con los que se comienza a generar un nuevo proceso adaptativo, esto es, la cultura, dentro de la cual encontramos al Derecho³⁹, al que también podemos concebir como construcción social o producto cultural⁴⁰, a la par que logro civilizatorio.

A través de la historia, los seres humanos han hecho el intento de mejorar su capacidad para recibir y asimilar información acerca del medio y de incrementar la rapidez, claridad y variedad de su propia transmisión de información. Partiendo de los gestos y las señales vocales, los seres humanos desarrollaron un conjunto de medios no verbales para transmitir mensajes: música, danza, tambores, señales de humo, dibujos y otros símbolos gráficos, incluida la pictografía...Pero lo que dio a la humanidad una posición preeminente en el mundo animal fue el desarrollo del lenguaje, el que habría de dar alcance y precisión a la comunicación humana⁴¹.

³⁹ El apreciado maestro colombiano Angel Maya, filósofo y pedagogo, ha tratado el tema en diversas publicaciones, una de ellas: MAYA, A. *El reto de la vida. Ecosistema y cultura*. Ed. Ecofondo, Colombia, 1996.

⁴⁰ Conforme lo define RECASENS SICHES, L. *Introducción al estudio del Derecho*, Ed. Porrúa., México D.F., 1970, pág. 27.

⁴¹ MAC BRIDE, S. *Un solo mundo, voces múltiples*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pág. 25.

Por tanto, la información no es un fenómeno nuevo. La información es consustancial a toda organización humana. Lo actual es la relevancia de la información en nuestra sociedad.⁴²

1.- Etimológico:

Para adentrarnos en la labor investigativa que nos alienta y ocupa, en esta humilde a la par que trascendente experiencia académica que intenta transitar desde la perspectiva jurídica, en dos aspectos natural y socialmente vitales como lo son el *ambiental* y *democrático*, ambos actualmente en crisis, sólo nos resta ahondar en los orígenes etimológicos del eje conceptual de este trabajo.

El concepto etimológico "INFORMAR" proviene del latín "*nuntio-are*" que significa *dar una noticia, anunciar, dar a conocer, hacer saber, comunicar*⁴³; en tanto "COMUNICAR" deriva del latín "*communico-are*" que significa *poner en común, tener en común, comunicar, compartir, repartir, participar*.⁴⁴

Por su parte "INFORMACION" implica la "*acción o efecto de informar o informarse*"⁴⁵ y dicho término ha sido motivo de estudio y múltiples conceptualizaciones que se remontan a la Edad Media hasta llegar a nuestros días⁴⁶, analizando este "insumo imprescindible", como bien lo denomina MARTIN MATEO⁴⁷, que representa la información para el ser humano, que le permite también tomar conciencia y contacto con el mundo que lo rodea, percibiendo a través de los sentidos, dando significación a las cosas, sumando datos que posibilitan evaluar, efectuar elecciones, decidir y de esta manera realizar desde los actos más triviales y cotidianos hasta las elaboraciones más elevadas y abstractas.

42 VELASCO CABALLERO, F. *La información administrativa al público*. Ed. Montecorvo, Madrid, 1998, pág. 27.

43 SEGURA MUNGUÍA, Santiago. *Diccionario etimológico latino-español*. Edic. Generales Anaya, Madrid, 1985, págs. 868 y 475.

44 IBIDEM. Pág 833.

45 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, Madrid, 1936, pág. 721.

46 Vid. CAMPBELL, J. *El hombre gramatical. Información, entropía, lenguaje y vida*. Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1989.

47 MARTÍN MATEO, R. *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*. Ed. Trivium. Madrid, 1994, pág. 27.

Así tan simple y compleja a la vez resulta la información a la par que vital, existencial y trascendente para el Hombre, estableciéndose un vínculo indisoluble, bella y gráficamente expresado por ALONSO VIZCAYA entre la información, el conocimiento, el pensamiento y el lenguaje, lo cual se explica a partir de comprender que la información es la forma de liberar el conocimiento que genera el pensamiento humano. Dicha liberación se produce mediante el lenguaje –oral, escrito, gesticular, etc.- un sistema de señales y símbolos que se comunican de alguna manera⁴⁸. Por lo cual se concluye en que *la información es al conocimiento lo que el lenguaje al pensamiento: su forma de expresión*.

Este “anunciar”, “comunicar” “poner en común” que surgen de la etimología nos remarcaban el carácter gregario de la especie humana y nos remonta a los orígenes primeros del hombre, concebido como “*zoon politikón*” por Aristóteles para resaltar la naturaleza social del hombre, que crece y se desarrolla no en forma aislada e individual, sino en contacto e integrado a un grupo social, junto al que necesita compartir experiencias y conocimientos, que lo enriquecen y potencian en el camino del SER y el CRECER.

La comunicación es un proceso social fundamental, una necesidad humana básica y el fundamento de toda organización social, a través de la cual ha ido evolucionando el hombre creando sus organizaciones e instituciones. Por ello constituye un pilar básico del fortalecimiento democrático y se ha convertido en el eje central de la Sociedad del Conocimiento del nuevo milenio, en donde la información es primordial, a punto tal que recientemente, a fines de 2003 se celebró la primera Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, en Ginebra.

La trascendencia de la información para el hombre en sociedad ha sido remarcada en instituciones de incidencia global que desde sus ámbitos han proclamado que “todo ser humano tiene el derecho natural para tener una objetiva

⁴⁸ VIZCAYA ALONSO, D. “Lenguaje e Información”. Data Gram aZero - Revista de Ciência da Informação - v.2 n.4 ago/01. http://www.dgz.org.br/ago01/Art_02.htm Consultada el 23/05/05

información de las nueva públicas"⁴⁹, así como también se ha señalado la fundamental relevancia de la "democratización de la comunicación", efectuada en el Informe Mc Bride⁵⁰ de 1979, propiciado por la UNESCO.

Efectuando una retrospectiva vemos que "la información exhibida en Grecia y Roma a modo de edictos, noticias de campañas y dictámenes del Senado era una exigencia previa a toda sociedad participativa como eran aquellas"⁵¹, desde donde se propagó el germen democrático, partiendo de la más pura democracia directa que se practicaba en algunas "polis" griegas, hasta las democracias representativas, a las que el número ascendente de población continuó imponiendo y cuya aplicación más fidedigna se debate hasta nuestros días.

Reconociéndole al aspecto lingüístico, el valor y trascendencia que posee en el desarrollo de la especie humana, y porque, en definitiva, este trabajo se inscribe en el análisis de alternativas, en este caso jurídicas, que intentan aportar, o cuanto menos indagar, en el gran desafío planteado por la *crisis ecológica* generada como contrapartida de la actual *crisis civilizatoria* considero entonces oportuno, partir desde el origen del vocablo, la razón de su existencia, su significación y sus diversas acepciones para desde allí, ir desbrozando sus diversas connotaciones y alcances, perfilando el concepto, hasta llegar al contenido jurídico y más precisamente al objeto del presente trabajo: el derecho de acceso a la información ambiental para una participación ciudadana comprometida y responsable.

La etimología nos va llevando al concepto de "comunicación", que es donde la información confluye y se consustancia con el otro concepto que en este trabajo nos resulta fundamental como es el de "participación", dando una imagen más clara de interacción, más que unidireccionalidad, lo cual originó una corriente doctrinaria relativa al "Derecho a la Comunicación", atribuida por algunos autores

⁴⁹ Juan XXIII. Encíclica *Pacem in Terris*.

⁵⁰ MAC BRIDE, S. Ob. Cit., pág. 144.

⁵¹ COUSIDO, P. "*La evolución del derecho de la información*" en BELL MALLEL, I. CORREDOIRA, L. Y COUSIDO, P. *Derecho de la Información* (I), Ed. Colex, Madrid, 1992, pág. 28.

a una obra de D`Arcy⁵²; luego, en la década del ochenta cobró fuerza a través de la obra de Desmond Fischer y Harms⁵³ referida al derecho a la comunicación como un nuevo derecho humano. También en España, encontramos doctrina que alude a este derecho⁵⁴,

No obstante considero que el "Derecho a la Información" como tal, se encuentra suficientemente arraigado en la doctrina y jurisprudencia occidental, y aún cuando lingüísticamente pueda resultar más ajustado el vocablo "comunicar", el término "informar" cuenta con una mayor consolidación y convalidación consuetudinaria, para nada desdeñable en una temática de tanta vigencia pero que requiere fortalecerse y afianzarse mucho más en pos de una democracia operativa y real.

Pero tampoco es impropio el uso del concepto información, en su sentido más lato, habida cuenta que se trata de uno de aquellos términos que más feliz carrera ha hecho en las últimas décadas al punto de haber dado su nombre a una de las ciencias más jóvenes y pujantes: la informática⁵⁵.

De allí la decisión de continuar en la línea de la praxis ya consolidada, en el afán de evitar confusiones o distracciones con cuestiones terminológicas, que si bien son dignas de ser analizadas en trabajos académicos, porque existen líneas doctrinarias que la sustentan, probablemente a niveles prácticos y de la realidad cotidiana, conviene respetar aquello que la mayoría de las personas tienen ya "aprehendido", incorporado a su lenguaje cotidiano, máxime en materia ambiental que requiere esencialmente de interacción entre grupos técnicos, políticos, económicos y sociales, a través de un diálogo fluido, franco, abierto, asequible, para poder sentar bases claras y desde allí arribar a consensos y acuerdos reales y duraderos.

⁵² Se refieren a la obra de D`Arcy "Direct Broadcast Satellites and the Right to Communicate" de 1969.

⁵³ FISHER, D. y HARMS L. S., *The Right to Communicate: A New Human Right*. Dublin: Boole Press eds., 1983.

⁵⁴ Vid. TORNOS MAS, Joaquín y GALÁN GALÁN, Alfredo (Coord.). *Comunicación Pública*. Marcial Pons, Madrid, 2000.

⁵⁵ DUHALDE, E.L. y ALEN, L. *Teoría jurídico-política de la comunicación*. Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1999, pág. 88.

Considero necesario continuar hablando de "información", entendida en su acepción más amplia y cabal: no con un carácter unidireccional sino con un carácter bidireccional, que posibilite una permanente interacción, que es además un elemento vital en la concepción ambiental en el convencimiento de que es preferible avanzar por el camino abonado y no innovar demasiado en el uso del lenguaje aceptado⁵⁶, so pena de desviar la atención del objetivo perseguido, que es profundizar en el derecho a la información para lograr una más acabada, auténtica y eficiente incorporación de la dimensión ambiental tanto en el quehacer gubernamental como en el social.

Efectuada la aclaración terminológica, es menester continuar la tarea investigativa sobre el derecho de acceso a la información en general, para luego llegar al objeto específico de esta tesis, esto es, la información ambiental en particular, encaminada a la participación ciudadana, como complemento básico y sustancial de toda gestión ambiental propiciatoria de un cambio de actitudes en el entorno social y el natural en el que nos desenvolvemos.

Si bien, no al ritmo esperado o deseable para la urgencia y magnitud de la problemática, "en los últimos años, todas las opiniones cualificadas apuntan hacia la incorporación del tema medioambiental a la estrategia global de las empresas, de las instituciones y de todas aquellos aspectos de las actividades humanas que, de una forma o de la otra, tengan que ver ...con la transformación del medio..."⁵⁷

Pero no se ha incorporado aún esta dimensión ambiental, con la profundidad necesaria que nos permitan visualizar el real cumplimiento de compromisos contraídos desde hace más de dos décadas, por lo que aún nos queda mucho por hacer, no obstante la repercusión mediática de algunas

⁵⁶ Situación similar se presenta también con el uso de los términos "*medio ambiente*" lo cual resulta tautológico y no ajustado a un correcto uso del lenguaje, en vez de utilizar solamente "*ambiente*" o "*entorno*", pero que sin embargo, es la forma lingüística más frecuentemente usada y sobre la que todos sabemos a que se refiere, con mayores o menores precisiones.

⁵⁷ SEOANEZ CALVO, Mariano. *El medio ambiente en la opinión pública*. Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 1997.

cumbres ambientales, que han ido poco a poco penetrando en la opinión pública global.

2.- Semántico:

En el Diccionario de la Lengua Española "*Informar*", significa, en su primera acepción, "*enterar, dar noticia de una cosa*", y "*formar, perfeccionar a uno por medio de la instrucción y buena crianza*" en una segunda acepción.

A partir de allí, nuevamente es dable remarcar la trascendencia individual y social de la información, la cual también ha sido considerada "... un elemento imprescindible en el desarrollo de la persona humana, ya que ésta aporta elementos para que el hombre pueda orientar su tomar decisiones y participar en lo individual o bien colectivamente en su sociedad"⁵⁸.

En virtud a dicha trascendencia de la información tanto para el desarrollo personal como para la integración del individuo en la compleja sociedad actual, se la ha considerado como una "necesidad social"⁵⁹ pues cumple una función social que aporta a través del derecho a saber y la educación de las personas, a formar individuos más humanizados, solidarios y más capacitados para participar crítica y constructivamente en la vida social y política de su comunidad.

Como se ha afirmado, la información es cultura y la cultura es equivalente a emancipación y libertad. El incremento de las posibilidades de información facilitará en el futuro un diálogo más abierto y personal, una mayor participación de la sociedad, un aumento de las responsabilidades individuales y una mayor resistencia de los débiles y pequeños a la usurpación del Estado-Leviatán o de los prepotentes económicos y sociales.⁶⁰

⁵⁸ Artículo "*El Derecho a la Información Ambiental*" publicado en <http://www.presenciaciudadana.org.mx/accesoderecho.html>

⁵⁹ Vid. BONET, JORDI. *El derecho a la información en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos*. Promociones y Publicaciones Universitarias -PPU-, Barcelona, 1994, pág. 22 y SÁNCHEZ FERRIZ, Remedios. *El derecho a la información*. Cosmos, Valencia, 1974, pág. 22.

⁶⁰ MARTINEZ BARGUEÑO, Manuel. *Teoría y práctica de la Información administrativa al ciudadano*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1987, pág. 125.

No obstante el camino recorrido desde la consagración de la libertad de expresión, en éste aspecto de tanta importancia, en donde la comunicación social planteada desde el espíritu del derecho humano a la información es una de las grandes conquistas de la razón y del derecho, en la que aún resta mucho por reflexionar, decidir y actuar⁶¹, se necesitan ciudadanos informados, que puedan formarse opinión, contrastándola de diversas fuentes para poder ejercer cabalmente el derecho a una participación responsable.

3.- Jurídico:

Luego de efectuar un breve análisis etimológico y semántico de las diversas implicancias de la actividad de informar, es oportuno recabar el concepto de “información”, desde una óptica jurídica.

Así, encontramos una definición global de información en un “*concepto más jurídico, averiguación legal de un hecho o delito*”, seguida de diversas acepciones jurídicas tales como “*dictamen de un cuerpo consultivo, un funcionario o cualquier persona perita en asunto de su respectiva competencia*”, o “*alegación en estrados por fiscales y abogados*”⁶².

También en el ámbito jurídico encontramos distintos tipos de información, tales como de dominio, de pobreza, de abono, “de cómodo et incommodo”, de “vita et móribus”, para dispensa de ley, para perpetua memoria, posesoria, sumaria⁶³, parlamentaria.

La trascendencia jurídica de la información, en la que se ahondará más adelante se debe a que presenta “además de un valor propio, un valor

⁶¹ AZURMENDI, Ana. *Derecho de la información. Textos básicos*. Ed. Universidad de Navarra. EUNSA., Pamplona, 1999, pág. 14.

⁶² OSSORIO, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. E. Heliasta, Buenos Aires, 1994, pág. 507.

⁶³ IBÍDEM.

instrumental, que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y... del funcionamiento institucional de contralor de los poderes públicos"⁶⁴.

Evidentemente la información no es un bien neutro; por el contrario, puede jugar un papel fundamental en la estrategia de personas o grupos que, amparados en razones de solidaridad o de privilegiadas relaciones personales, pueden disponer de informaciones que se ocultan o no se permite su acceso a otras personas, dando así lugar a una práctica desigual en sus consecuencias partiendo de una invocación de la confidencialidad o secreto administrativo⁶⁵.

Así nos encontramos con algunos conceptos doctrinarios que conciben a la información como:

*"Toda aquella que incorporada a un mensaje, tenga un carácter pública o sea de interés público o social. Quedando comprendidos como información todos aquellos datos, hechos, noticias, opiniones o ideas que puedan ser difundidos, recibidos, investigados, acopiados, almacenados, procesados o sistematizados por cualquier medio, instrumento o sistema a través de los cuales se genere una multiplicación de los mensajes"*⁶⁶.

Creo muy importante resaltar la característica de "interés público o social" como la cualidad jurídica relevante de la información, al posibilitar o "contribuir a la formación de la opinión individual y colectiva en aquellas cuestiones de interés general"⁶⁷ y que en definitiva, la que reuniendo dicha caracterización, puede reclamarse en instancias judiciales, pues es por dicho carácter que da lugar a requerir una efectiva garantía constitucional⁶⁸.

⁶⁴ ABRAMOVICH, V y COURTIS, C. "El acceso a la información como derecho" <http://www.abogadosvoluntarios.net/contenido.asp?idcontenido=17&acceso=> Consultado el 14/02/05.

⁶⁵ DOMINGUEZ LUIS, J. "El derecho de información administrativa: información documentada y transparencia administrativa". REDA Nº 88, Octubre-Diciembre 1995.

⁶⁶ Según la doctrina mexicana en "El Derecho a la Información Ambiental" publicado en <http://www.presenciaciudadana.org.mx/accesoderecho.html> 12/11/2002.

⁶⁷ VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. *Los derechos del público*. Ed. Tecnos, Madrid, 1995, pág. 38.

⁶⁸ Al respecto en la jurisprudencia comparada, encontramos antecedentes en el Tribunal Constitucional de España: STC 62/1982 F.J. 5º; 171/1990 (FJ 10º); 336/93 F.J. 6º. Estados Unidos, S.Ct. US New York Times vs. Sullivan.

Esto es así porque dicho interés general viene referido únicamente a asuntos de carácter público, es decir, accesibles a cualquiera y que afecten a la colectividad, por lo que, en coherencia con el principio democrático, debe permitirse la participación de todos en su discusión en igualdad de condiciones⁶⁹.

Dicha exigencia en cuanto a ser conteste al interés general señalado, no excluye otras exigencias como la *objetividad, veracidad y claridad*⁷⁰, a las que se alude en diversas legislaciones cuando se consagra el derecho a la información pública, estableciendo que tal información debe ser además, objetiva, clara y veraz.

En el reciente escenario mundial, luego de una guerra “preventiva”, unilateral e ilegítima ha tomado un inusitado y preponderante papel no sólo la generación de información sino su resonancia en la opinión pública⁷¹ mundial, - que por ello hoy preocupa enormemente a los más férreos apologistas de una parcializada globalización económica- que se percatan de que una aldea global informada y conectada por redes de telecomunicación, resulta poco permeable y maleable a los fines mezquinos y perversos de un porcentaje mínimo de la Humanidad, en detrimento no sólo del resto de sus semejantes sino de los demás seres vivos y del planeta en general.

Por ello en toda sociedad que se denomine *democrática*, no puede obviarse la opinión pública, porque en definitiva para una real gobernabilidad, es

⁶⁹ VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. Ob. Cit.,pág. 38.

⁷⁰ Encontramos en la jurisprudencia española, sentencias que aluden a la objetividad, veracidad y claridad: “Información veraz en el sentido del art. 20 1.d) significa información comprobada según los cánones de la profesionalidad informativa, excluyendo invenciones, rumores o meras insidias.” STC 105/90. F.J. 5.

“La información, rectamente obtenida y razonablemente contrastada es digna de protección, aunque su total exactitud sea controvertible o se incurra en errores o circunstancias que no afecten a la esencia de lo informado”. STC 123/93, f.j. 4.

⁷¹ Al respecto, resultan muy interesantes los artículos que se publicaron con motivo de la manifestación global por la paz del sábado 15 de febrero de 2003 en las principales capitales del mundo: nota de Patrick E. Tyler. The New York Times, lunes 17/2/2003; “La opinión pública como superpotencia”. Vicente Verdú. El País, 23/2/2003 “Nace una opinión pública europea” entrevista a Olivier Roy, director de investigación del Centre National de la Recherche Scientifique de Francia. El País, 9/3/2003.

requisito básico el escuchar, considerar, tener en cuenta lo que opina el público, esto es los administrados, los cuales a su vez necesitan acceder a la información para una participación razonada y responsable, que aporte constructivamente tanto a la acción de gobierno, como al bienestar general.

Así, como mucha claridad se ha expresado que no hay una opinión pública, si no hay un derecho a la información, si no hay una información veraz sobre lo que ocurre⁷², de lo contrario se desvirtúan prácticas democráticas para ceder a intereses sectoriales en perjuicio no sólo de la sociedad sino también del medio natural. Es gravísimo que iniciado el tercer milenio se tome una decisión de gravitación global, basada en “supuesta” información, que tiempo más tarde queda absolutamente desacreditada y ello ha implicado vidas humanas, pérdidas materiales, impacto ambiental, despliegue y gastos bélicos, aumento de presupuesto militar solamente para dar lugar a la continuidad de grupos de poder de la “segunda ola” en la concepción “toffleriana” que no es otra que la prácticamente perimida sociedad del petróleo.

Resumiendo, resulta acertado el concepto dado finalmente por Jordi Bonet, al expresar que "la clave del derecho a la información reside en que se considera a la información como un bien jurídico susceptible de ser protegido por el Derecho positivo"⁷³ dado su trascendencia no sólo individual, para el desarrollo y crecimiento personal, sino por su incidencia social, para un sano desarrollo como comunidad humana, basada en valores, acuerdos y el respeto y acatamiento de los mismos.

⁷² RAMÍREZ, M. *El Derecho a la Información*. Ed. Libros Pórtico, Zaragoza, 1995, pág. 35.

⁷³ BONET, Jordi. *El derecho a la información en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos*. Promociones y Publicaciones Universitarias -PPU-, Barcelona, 1994, pág. 400.

II. Evolución: del Concepto de Información Administrativa a la Información Ambiental

Dentro del amplio espectro que abarca el concepto de información, encontramos distintos aspectos y es importante remarcar aquel que resulta apropiado o ajustado a los objetivos perseguidos en esta investigación.

Podríamos aludir a la información periodística, que cada vez adquiere mayor relevancia en la aldea global en la que nos desenvolvemos, y que ha generado bastante doctrina y jurisprudencia en cuanto a los alcances y límites de la libertad de expresión; también podríamos aludir a la información parlamentaria surgida del ámbito legislativo, o a la información judicial.

No obstante, es la *información administrativa* la que merece ahora toda la atención, y a partir de ella, particularmente, la *información ambiental* por las razones que se profundizarán más adelante. De modo que para intentar definir con mayor claridad y especificidad el ámbito en el que se desarrollará éste trabajo, es necesario ir recorriendo el camino desde la perspectiva conceptual más general para llegar a las argumentaciones más específicas.

1.- La Información Administrativa

Algunos autores definen a la información administrativa como "aquella actividad encaminada a suministrar al ciudadano todos aquellos datos que faciliten tanto su relación con la Administración como su participación en la mejora de los servicios públicos mediante la presentación a las autoridades competentes de iniciativas, sugerencias, quejas, reclamaciones y peticiones, y aquellas que deduzcan por medios directos e indirectos los Servicios de Información Administrativa"⁷⁴.

⁷⁴ DEL PORTILLO, Carlos. "La información administrativa en España" Documentación Administrativa Nº 91/92. 1965, pág. 47.

En ésta definición se observa un carácter más unidireccional de la información, -desde la Administración al Administrado-, que no refleja la necesaria interacción, para una relación más fluida, a la vez que propiciatoria de una constante retroalimentación, que redunde en mayor conocimiento y eficacia.

Otra perspectiva conceptual⁷⁵, define a la información administrativa, como “la acción sistemática y organizada de acopio, elaboración, tratamiento y redistribución de la información, sea de carácter general administrativo específica de un sector de la actuación administrativa”, la cual también es adoptada por Real Ferrer y Ochoa Monzó⁷⁶.

En esta definición, la información administrativa, debe cumplir con objetivos intra e inter administrativos, en el sentido que su utilización sea beneficiosa no sólo para coadyuvar a un accionar más eficiente y eficaz de la propia Administración, sino como nexo comunicativo con los administrados, para mantener un flujo constante de información e intercambio útil y beneficioso para ambas partes.

Es este un modo de ir superando la rígida y burocrática concepción *weberiana*, que implicaba una organización cerrada, no exenta de autoritarismo y unidireccionalidad, que no resulta permeable ni al diálogo y a una fecunda interacción, sino también al dinamismo y flexibilidad que imponen las necesidades que se plantean en distintos períodos y circunstancias en nuestro entorno social y natural.

Por tanto, información administrativa es toda aquella que generan organismos del Estado, por sí, a través de sus propias instituciones de investigación, aplicación o contralor, o vía convenio con otras instituciones, como también toda aquella que obtienen de la interacción con los ciudadanos y organizaciones civiles, debiendo proceder a sistematizarla, acopiarla y ponerla a

⁷⁵ MARTINEZ BARGUEÑO. Ob. Cit., pág. 57 y ss.

⁷⁶ REAL FERRER, Gabriel y OCHOA MONZO, Joseph, en PRIEUR, M. *Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de L'Union Européenne*. Ed. Pulim, Francia, 1997, pág. 99.

disposición del público, salvo expresa reserva legal, debidamente acreditada, para aquel tipo de información sobre la que se pueda justificar su excepcional carácter reservado.

2.- La información ambiental;

En cuanto a la información relativa al ambiente, encontramos diversas definiciones⁷⁷, de las cuales resulta de interés citar, en primer término aquella dada en el marco del Convenio de Aarhus⁷⁸, que parte de la definición dada en la Directiva europea 90/330⁷⁹, a la que brinda mayor completitud al incorporar nuevos aspectos a considerar, englobados a partir del inciso b):

"Por "información(es) sobre el medio ambiente" se entiende toda información disponible en forma escrita, visual, oral o electrónica o en cualquier otra forma material y que se refiera a:

a) El estado de los elementos del medio ambiente tales como el aire, la atmósfera, el agua, el suelo, las tierras, el paisaje y los sitios naturales, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos;

b) Factores tales como las sustancias, la energía, el ruido y las radiaciones y las actividades o medidas, en particular las medidas

⁷⁷ A modo de ejemplos de la variedad de conceptos vigentes, se cita la definición de la ley argentina que establece el presupuesto mínimo que regula el derecho de acceso a la información ambiental y el de la ley de la Ciudad de Buenos Aires:

"toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular:

a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente;

b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente". Artículo 2º Ley 25831 "...se considera información ambiental, entre otras, las siguientes:

a) Cualquier tipo de investigación, dato, informe concerniente al estado del ambiente y los recursos naturales;

b) Las declaraciones de impacto ambiental de obras públicas o privadas proyectadas o en proceso de ejecución;

c) Los planes y programas, públicos y privados, de gestión del ambiente y de los recursos naturales y las actuaciones o medidas de protección referidas al mismo". Artículo 3º. Ley Nº 303. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁷⁸ Artículo 2, pto. 3 del Convenio de Aarhus, en donde se realizan diversas definiciones.

⁷⁹ Artículo 2, a) « Información sobre medio ambiente »: cualquier información disponible en forma escrita, visual, oral o en forma de base de datos sobre el estado de las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora, las tierras y los espacios naturales, y sobre las actividades (incluidas las que ocasionan molestias como el ruido) o medidas que les afecten o puedan afectarles, y sobre las actividades y medidas destinadas a protegerlas, incluidas las medidas administrativas y los programas de gestión del medio ambiente.

administrativas, los acuerdos relativos al medio ambiente, las políticas, leyes, planes y programas que tengan o puedan tener efectos sobre los elementos del medio ambiente a que hace referencia el apartado a) supra sobre el análisis de costos-beneficios y otros análisis e hipótesis económicas utilizadas en la toma de decisiones en materia ambiental;

c) El estado de salud del hombre, su seguridad y sus condiciones de vida, así como el estado de los sitios culturales y de las construcciones en la medida en que sean o puedan ser alteradas por el estado de los elementos del medio ambiente o, a través de estos elementos, por los factores, actividades o medidas a que hace referencia el apartado b) supra"....

Aquí resulta importante señalar los aportes realizados a este concepto, por la nueva Directiva europea 2003/4, agregando aspectos que antes no habían sido contemplados dentro de la definición de "información medioambiental" tales como los *informes sobre la ejecución de la legislación ambiental, y la contaminación de la cadena alimentaria* en cuanto al estado de salud y seguridad de las personas.

Más genéricamente, en la doctrina española encontramos la definición que establece que por "información sobre el medio ambiente" se entiende *toda información disponible por las Administraciones públicas en cualquier formato, soporte material o forma de expresión relativa al estado de todos los recursos naturales y de la interacciones entre ellos, así como la información relativa a toda actividad, medida, plan, programa, actuación de protección que afecte al medio ambiente*⁸⁰.

Se observa en las definiciones precedentes, que dada la amplitud y el carácter holístico del ambiente, los conceptos se expanden tratando de incluir o englobar la diversidad de aspectos relativos a los recursos naturales, como a la actividad antrópica y a la constante interrelación e impactos, desde los aspectos vitales de la energía, hasta los relativos a la salud y la alimentación humanas, abriendo un abanico diverso y complejo que trata de incorporar la integralidad del ambiente.

⁸⁰ AGUDO GONZALEZ, Jorge. "El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente en la jurisprudencia española". Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente N° 181, noviembre 2000, pág. 134.

En base a lo arriba expresado podemos observar que la información ambiental en particular, teniendo por objeto el ambiente, término amplísimo y multívoco, resulta sumamente vasto, complejo, diverso y dado la transversalidad ambiental, atraviesa distintos campos y actividades humanas, abarcando un amplio espectro.

Es un campo sin fronteras claras que se nutre de las enseñanzas procedentes de múltiples disciplinas: ecología, biología, economía, sociología, arquitectura y un largo etcétera. En general, se puede considerar que en el proceso de producción y consumo de la información ambiental están implicados cuatro grupos sociales con percepciones y necesidades diferentes: científicos... directivos de empresas e industrias, políticos y administradores, y la población (muy especialmente las organizaciones ecologistas y las asociaciones de consumidores)⁸¹.

Dada la particularidad, amplitud y complejidad de la información ambiental ella requiere, -a los efectos de cumplir de forma cabal con el cometido de informar y dar a conocer a las personas sobre el ambiente-, de una serie de exigencias⁸² o características que a continuación se enumeran:

Información veraz: implica que la información ambiental debe ser cierta, confiable y comprobable.

Información clara: Debe volcarse de modo tal que resulte fácilmente comprensible, asequible al público en general y no sólo redactada o elaborada en términos técnicos o crípticos que impidan que el ciudadano medio pueda entenderla y captar su contenido.

Información objetiva: La cuestión de la objetividad de la información en general, ha sido siempre una cuestión controvertida, es así que cuando nos referimos a la

⁸¹ DE LA CUEVA, A. "La información ambiental, programas y sistemas de información". Métodos de Información (MEI) 3Vol.10, 1996, pág.16-22.

⁸² Vid. FALBO, Aníbal J.: "La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente". Jurisprudencia Argentina JA 2003-III-1246, Lexis N° 0003/009840.

información ambiental, más que nada se apunta a la rigurosidad de los procedimientos con la que se debe recabar, elaborar y sistematizar la misma, de modo tal que resulte verificable y por tanto confiable, aún cuando sabemos que en la cuestión ambiental nos movemos en un terreno a veces resbaladizo e inhóspito, dado lo reciente de la problemática ambiental global y la insuficiencia y desigualdad de recursos e investigaciones para ir generando más y mejor información de este tipo.

Información completa: Si bien la temática ambiental es amplia y compleja, se necesita generar información que responda a la integralidad del ambiente, mejorando la diversidad, dispersión, parcialidad e insuficiencia de datos e información, para brindar la mayor cantidad de elementos necesarios que permitan conocer lo más cabal y acabadamente posible.

Información accesible: Alude a la predisposición y a las acciones llevadas a cabo por los sujetos obligados a generar la información para ponerla a disposición del público, facilitando la misma no sólo en aspectos formales tales, como formatos, medios, oficinas, horarios de atención, requisitos en la solicitud, sino en cuanto a aspectos sustanciales, en cuanto a la elaboración, sistematización y difusión de la información de modo tal que el público pueda obtener la información que busca y necesita.

Información sistematizada: Se refiere a la necesidad de organizar la información ambiental de forma sistémica, organizando bancos de datos, documentos y archivos, de modo que ello coadyuve a un mejor, más fácil y rápido acceso por parte del público, como también a la propia autoorganización del organismo a cargo de brindarla.

Información actual: Es necesario contar con datos e información que periódicamente se actualice, para que realmente cumpla el papel informador y formador tanto para el conocimiento del público como para la toma de decisión, por lo cual la generación de indicadores que se revisen con periodicidad, es vital para el seguimiento del estado y la evolución de los diversos elementos que conforman e inciden en el ambiente natural y social.

Información oportuna: La cuestión de la oportunidad también alude a un aspecto temporal, que también está directamente con el carácter preventivo que debe presidir en la temática ambiental: la información tardía, extemporánea, puede resultar nefasta tanto para el entorno natural como para las personas, en cuanto resulta fundamental contar con la información ambiental en el momento u oportunidad que se la requiere, máxime cuando resulta un insumo básico para la toma de decisión ambiental.

3.- Necesidad e Importancia de la Información Ambiental y su particular aporte.

Resulta menester señalar las circunstancias propias y especiales que rodean al derecho de acceso a la información ambiental en particular, que en la evolución del derecho genérico a la información tuvo un desarrollo posterior en las diversas legislaciones comparadas.

Ello es así porque a partir de la relevancia de la problemática ambiental a nivel mundial, que empezó a vislumbrarse en los países occidentales más desarrollados, ya en la década del 50 por el impacto emergente de la contaminación en países como Estados Unidos, Alemania o Inglaterra y que fue acogida a nivel internacional en la década del setenta, a partir de la Declaración de Estocolmo de 1972, exigió la particular atención hacia lo ambiental, y la necesidad de profundizar en el conocimiento y análisis de ésta nueva problemática.

Pero bien, a partir de allí podemos plantearnos los siguientes interrogantes: a qué obedece la necesidad de contar con información específica en materia ambiental? Por qué no resulta suficiente la normativa base o marco existente para el acceso a la información pública en general?

Bien, estos interrogantes encuentran correspondencia en una serie de circunstancias específicas y particulares que impone una gestión más adecuada del ambiente: una primera nota que podríamos señalar es que, la complejidad de

la problemática ambiental exige en primer término contar con una tarea de investigación básica que arroje datos, información, parámetros, niveles, porcentajes o pautas de sustentabilidad respecto a aspectos tan variados, como los relativos a biodiversidad, cantidad y estado de las especies de flora, fauna, microorganismos, organismos modificados genéticamente, distintas clases de contaminantes, niveles de contaminación, parámetros de permisibilidad y así en los distintos ámbitos de la multifacética y multidimensional problemática ambiental.

Esta situación requiere por tanto, la constante generación de datos e información tanto pública como privada, y por consiguiente, en el convencimiento que no podemos continuar en una arcaica como insuficiente posición de "reserva" y "secretismo" del Estado, salvo excepcionales casos, que se deben establecer de la forma más clara y concreta posible, es cada vez más palpable, que los administrados, especialmente los más concienciados en la cuestión ambiental, requieren mayor y más precisa información relativa al ambiente, no sólo por una cuestión personal de estar más y mejor informado, sino fundamentalmente desde la inquietud, muchas veces grupal o colectiva de tomar posiciones y participar activamente en la toma de decisión cotidiana.

En esta línea de pensamiento, Real Ferrer y Ochoa Monzó manifiestan que "si ese principio general de transparencia administrativa es predicable respecto de la actuación administrativa en general, mucho más debe serlo cuando se trate de todas aquellas cuestiones en las que pueden entrar en juego intereses ambientales, ya que es innegable que una adecuada preservación de los bienes jurídicos que el derecho ambiental protege, necesita para su buen fin, del concurso de todos los interesados, lo que exige una información adecuada por parte de estos"⁸³.

Aún cuando hay un creciente desarrollo en cuanto a la creación de sistemas de información por parte de la inmensa mayoría de los Estados en la medida de sus posibilidades, puede afirmarse que "en la dimensión ambiental,

⁸³ REAL FERRER, Gabriel y OCHOA MONZO, Josep. Ob. Cit. págs. 102/103.

escasea la información y su gestión, en comparación con la información económica y social con que cuentan los decisores. El avance de la información ambiental hasta ponerse "a tono" con los otros ámbitos del desarrollo sostenible, pero por sobre todo para posibilitar la comprensión (y por tanto de la intervención) sobre las complejas interrelaciones e interdependencias entre las dinámicas productivas, ecológicas, sociales y culturales; dependerá más que nada de los progresos científicos y conceptuales que nos permitan abordar los fenómenos complejos implicados, y de la voluntad política para asignarle recursos"⁸⁴.

A partir de la Agenda 21⁸⁵, programa de acción acordado en la Cumbre de Río de 1992, se estableció la necesidad de crear y desarrollar sistemas de información tanto para aportar en el proceso de toma de decisiones, tanto en el ámbito público como en el privado, y como contrapartida, la exigencia de poner a disposición del público dicha información, no sólo entendida de forma pasiva dicha puesta a disposición, sino a través de una concreta actividad del Estado a través de publicaciones, catálogos, seminarios, etc., evidenciando de manera palpable una actitud de apertura y transparencia exigible en general, y cuanto más en todo lo referente a la información ambiental.

Asistimos "al florecimiento de una nueva conceptualización del rol de la información en el desarrollo. Así el acceso oportuno a información estratégica, el "derecho a saber" como también se concibe, supone la comprensión de la información como una herramienta democratizadora que permite la participación informada, y por cierto potenciada, del público en general y de las organizaciones ciudadanas, en la gestión ambiental y de desarrollo sustentable en los distintos territorios"⁸⁶.

Otro de los aspectos a tener en cuenta es la singularidad de la información relativa al medio ambiente con respecto a la información administrativa en

⁸⁴ Castro Simancas, Rubens. *"El derecho de acceso a la información ambiental"*
<http://www.gobcan.es/medioambiente/revista/1997/5/117/>

⁸⁵ Vid. Capítulo 40 de la Agenda 21.

⁸⁶ CASTRO SIMANCAS, R., Ob. Cit.

general, es como hay que entender el alcance práctico del derecho de información...para permitir también la posibilidad de acceder a aquella información que tenga como punto de referencia actividades de los particulares, en la medida en que las mismas puedan tener una incidencia ambiental⁸⁷.

En la aldea global del nuevo milenio, las diversas y complejas problemáticas ambientales con sus múltiples implicancias para el entorno social y natural, y desde una perspectiva más antrópica, por las consecuencias que también pueden terminar impactando en la salud humana, es necesario continuar generando y ampliando el espectro de las investigaciones, para luego contar con datos, estudios y referencias con amplia accesibilidad, pues “el público necesita información; el organismo y la empresa, a nivel interno, también”⁸⁸.

Es ya conocido por todos que lamentablemente muchas veces "la información y los conocimientos se concentran en organismos eminentemente técnicos y debe asegurarse que el flujo de información llegue también a los propios responsables políticos del Estado... (que) deben saber lo necesario para adoptar sus propias decisiones públicas en el ámbito de su competencia"⁸⁹, por ello es que tanto debe incidirse en una creciente transparencia y accesibilidad de la información.

Resulta imperioso no sólo generar información ambiental sino también *democratizarla*, no sólo como sustantivación del derecho a saber que compete a cada uno de los administrados, sino como elemento básico para lograr una verdadera y real *gobernanza*, garante de una interacción Estado-Administrados con la eficiencia y eficacia a la que tanto se aspira y declama, y tan pocas veces se ejecuta, tras el logro de mejores resultados en el manejo de la *res pública*.

⁸⁷ REAL FERRER, Gabriel y OCHOA MONZO, Josep. Ob. Cit., pág. 103.

⁸⁸ SEOANEZ CALVO, M. *El medio ambiente en la opinión pública*. Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 1997, pág. 167.

⁸⁹ REAL FERRER, G. *El radón. Tratamiento jurídico de un enemigo invisible*. Editorial Club Universitario, Alicante, 2002, pág. 62.

A modo de síntesis de lo expresado en este apartado, creo oportuno recordar conceptos breves, concretos y contundentes, que resumen todo lo que en este punto se ha querido expresar: la información ambiental, es un insumo básico para la participación ciudadana, según MARTIN MATEO, de una trascendencia global impresionante para la necesaria participación ambiental a los efectos de lograr una verdadera "democracia ambiental"⁹⁰, pues en definitiva, al decir de MICHEL PRIEUR simplemente "no se puede hacer una apreciación efectiva del ambiente sin información...", todo lo cual justifica sobradamente su tratamiento, regulación y protección jurídica en particular.

El nuevo milenio nos impone el desafío de un mundo más equitativo incluyente de todos los seres humanos, para una sociedad del conocimiento⁹¹ debidamente informada en convivencia respetuosa y conciente del entorno natural que nos contiene y de los seres vivos con los que compartimos el planeta⁹², con un modelo de desarrollo que contemple las necesidades humanas presentes y futuras, basado en energías renovables, diversificadas y democráticas, con tecnologías limpias, pautas de consumo responsable, responsabilidad social de las empresas y gobiernos formal y sustancialmente democráticos⁹³.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

⁹⁰ ANAN KOFI. Palabras del Secretario General de la ONU, con motivo de la celebración del Convenio de Aarhus, citado en www.unece.org/env/pp

⁹¹ Sociedad del conocimiento, la información y la creatividad o de la tercera ola que plantea profundos y continuos cambios para una nueva civilización, en la obra prospectiva tan ampliamente difundida por Alvin Toffler.

TOFFLER, A. *La tercera ola* Ed. y Janés, Barcelona, 1980.

⁹² En consonancia con una nueva ética ecológica que aluden al "antropocentrismo débil" señalando un desarrollo que si bien es a escala humana, debe contemplar a los demás seres vivos y "sintientes" del planeta.

⁹³ La democracia formal o procedimental que BOBBIO tipifica como la "*democracie par le peuple*" y la "*democracia pour le peuple*", a la que identifica como democracia sustancial.

BOBBIO, N. *Fundamento y futuro de la democracia*. Edeval, Valparaíso, 1990.

III.- De la libertad de expresión e información al derecho a la información: el derecho de acceso a la información ambiental.

Antes de adentrarnos en el tema puntual, es necesario remarcar la importancia de partir del tratamiento de las libertades públicas, en este caso la libertad de expresión como antecedente de la libertad de información, porque es el fundamento que subyace en la posterior consagración y garantía jurídica del derecho de acceso a la información.

El tratamiento de las libertades públicas, ha sido y aún hoy continua siendo, un baluarte en la evolución del Derecho, fruto de la constante lucha del hombre por las libertades que le posibilitan el desarrollo y la plenitud, espiritual y material, en la constante e inacabada tarea de SER. *“A diferencia de los derechos políticos, las libertades públicas no buscan la conformación de la voluntad del Estado, sino la expresión de la sociedad subyacente al Estado, la expresión de su vida propia que puede no ser plenamente coincidente con la de aquel”*.⁹⁴

En primer término se analizará el fundamental avance que significó, por una parte la consagración de la libertad de expresión de la cual se desprendió la libertad de información, pasando luego a la plasmación del derecho a la información administrativa, para finalmente ahondar en el aspecto de mayor interés en éste trabajo, cual es el derecho de acceso a la información ambiental.

Entre comunicación y libertad existe una interacción tan estrecha que, siendo ideas histórica y teóricamente distintas, se las destruye si se las separa. Las libertades públicas más genuinas son precisamente los modos libres de comunicarse o, más exactamente, de ejercitar el derecho a la información⁹⁵.

El tratamiento de las libertades públicas ha tenido su principal evolución en la doctrina francesa, y ha significado y significa un aporte trascendente en la

⁹⁴ La cursiva pertenece a la autora SÁNCHEZ FERRIZ, R. *Estudio sobre las libertades*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1989, pág.48.

⁹⁵ GONZALEZ BALLESTEROS, T. Prologando la obra de SÁNCHEZ FERRIZ, R. *Estudio sobre las libertades*. Tirant lo blanch. Valencia, 1989.

formación cívica a la par que elemento esencial en la consolidación democrática, por tanto también un aporte para el tratamiento del tema que nos ocupa.

Como muy bien lo expresa Sánchez Ferriz⁹⁶, el "binomio derechos-libertades" trata en definitiva, de dos términos distintos que describen una misma realidad, sólo que desde diferentes perspectivas, que en todo caso se complementan: la propia libertad es un derecho, tal como surge de algunas Declaraciones, a la vez que todo derecho implica en su concepción y en su ejercicio, una libertad.

La libertad, como la igualdad, son valores y facultades connaturales del hombre, atributos inherentes a su personalidad, que históricamente son reconocidos y consagrados en declaraciones de derechos del hombre, que si bien no vinculan jurídicamente, tienen un innegable valor político, social y cultural en la evolución del hombre, por su contenido ético y educativo en pos de una sociedad más justa, tolerante y solidaria, y por ello son fuente del Derecho, que han marcado el desarrollo del hombre.

Estas libertades públicas que se consolidan en declaraciones de derechos de hombre –a tratarse en puntos posteriores- iniciaron luego un proceso de constitucionalización en los países europeos y así se fueron extendiendo principalmente en el mundo occidental. Es así que dichas libertades se consagran y constituyen en *derechos fundamentales*, a partir de la incorporación en textos constitucionales de diversos Estados.

Con dicha constitucionalización, se juridifican una serie de derechos, a los que se reconoce el carácter de "derechos fundamentales". Pero el Derecho y las instituciones no son inmutables ni debemos permitir que puedan estancarse o fosilizarse, constituyendo en muchos casos "letra muerta", sino por el contrario, desde el ámbito del derecho es una exigencia constante el indagar, debatir y reclamar por la vigencia y la aplicabilidad de los valores y derechos reconocidos y consagrados.

⁹⁶ SÁNCHEZ FERRIS, Remedios. Obra cit., pág. 36 y ss.

Estas libertades públicas consagradas en declaraciones de derechos de hombre -que se considerarán en puntos posteriores- comenzaron luego un proceso de constitucionalización en los países europeos y así se fueron extendiendo principalmente en el mundo occidental. Es así que dichas libertades se consagran y constituyen *derechos fundamentales*, a partir de la incorporación en textos constitucionales de diversos Estados.

Es por ello, que a pesar de la sanción constitucional como derechos fundamentales de una serie de derechos, en Estados que se inscriben en una tradición democrática, es menester controlar permanentemente, si en esas sociedades que se dicen democráticas, funcionan con las mayores garantías, tanto el ejercicio de las libertades públicas, como el de los derechos subjetivos para reclamar por la protección de derechos que puedan considerarse vulnerados.

No alcanza con consagrar derechos, sino que se deben poder ejercer las libertades subyacentes, anteriores a los ordenamientos jurídicos e inherentes a la condición humana, respetando el derecho de los demás y transparentando cada vez más las "razones de orden público" que excepcionalmente pueden limitar la libertad y el ejercicio de los derechos que la protegen.

Así, en la jurisprudencia española el Tribunal Constitucional ha señalado respecto al principio general de libertad consagrado en la Constitución española en el artículo 11 que el mismo "*autoriza a todos los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíba, o de cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas*"⁹⁷.

Continuando con el antecedente español, la libertad de expresión y la libertad de información están consagradas en el artículo 20.1⁹⁸ de la Constitución,

⁹⁷ STC 16-3-81.

⁹⁸ Al respecto, el Tribunal Constitucional español ha manifestado que "...en los casos reales que la vida ofrece, no siempre es fácil separar la expresión de pensamientos, ideas y opiniones, de la estricta comunicación informativa pues, la expresión de pensamientos necesita a menudo, apoyarse en la narraciones de hechos, y, a la

puntos a) y d); respecto a la primera, caracterizada como libertad pública, es además expresión del orden democrático, garantizador de “una comunicación pública libre, sin la cual, quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática... que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política”⁹⁹.

También puede distinguirse entre la libertad de expresión del derecho a la información, pues la libertad de expresión responde a la sociabilidad humana...alcanza todos los ámbitos de la vida humana...el derecho a ser informados se tiene, personalmente respecto de todo aquello que nos afecte y ante lo que podamos esgrimir con interés legítimo en conocer (datos informáticos, expedientes administrativos, acusación, etc.) y políticamente (como colectivo y también como miembros de la comunidad política) de todo cuanto afecte a la convivencia política¹⁰⁰.

Particularmente, en el caso de Argentina, ámbito focal de la presente investigación, interesa especialmente ir a la raíz u orígenes del hoy consagrado derecho a la información, pues nos encontramos ante un Estado que en la última reforma constitucional del año 1994, incorporó una cláusula constitucional -el artículo 75, inciso 22- por el cual otorga rango constitucional a determinadas Declaraciones, Convenciones y Pactos sobre Derechos del Hombre, que puntualmente se tratarán en puntos posteriores del siguiente capítulo, en donde se consagra la libertad de expresión, y el derecho a la información.

En el artículo 41, de la Constitución argentina, cláusula de protección ambiental, también se consagra expresamente el derecho a la "información y

inversa, ...ello aconseja, en los supuestos en que puedan aparecer entremezclados...atender, para calificar tales supuestos y encajarlos en cada uno de los apartados del art. 20, al elemento que en ellos aparece como preponderante".
STC. 6/88. f.j. 5

⁹⁹ STC. 31-marzo-1982.

¹⁰⁰ SÁNCHEZ FERRIZ, Remedios, “El derecho a la información en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional” en RAMÍREZ, M. El Derecho a la Información. Ed. Libros Pórtico, Zaragoza, 1995, pág. 55

educación ambientales"; luego, con la sanción de la Ley General del Ambiente, Ley Nº 25675, de finales del año 2002, incorpora un título a la información ambiental.

No obstante en los inicios del nuevo milenio, Argentina aún no ha dictado una norma general de acceso a la información pública, y recién a fines del año 2003 finalmente sancionó la norma o "presupuesto mínimo"¹⁰¹ respecto al acceso a la información ambiental luego de los múltiples proyectos legislativos presentados, fundamentalmente en los últimos años.

Argentina ratificó por Ley Nº 23.054 el 5 de septiembre de 1984 el Pacto de San José de Costa Rica, el cual en su artículo 1º establece que los Estados Parte "se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella..." a la par que en el artículo 2º contempla que "*Si el ejercicio de los derechos mencionados en el artículo 1º no estuvieran ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos*".

La desidia y falta de voluntad política para dictar una norma general de derecho de acceso a la información pública, ha dado lugar a planteos judiciales y aún a consultas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos ante la falta de regulación interna¹⁰².

¹⁰¹ La citada Ley General del ambiente, define en su artículo 6 al Presupuesto Mínimo: "Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable".

¹⁰² En páginas posteriores al tratar el acápite relativo a las Declaraciones Internacionales se rescatarán algunos puntos salientes de la posición de la Corte Interamericana de Justicia respecto a la opinión consultiva efectuada en 1985.

En cuanto a la jurisprudencia argentina y la falta de dictado de legislación nacional que en algunos casos torne operativos los derechos consagrados en el citado Pacto de San José de Costa Rica, vale citar el leading case "Ekmedkjian c/ Sofovich" respecto al

Hete aquí, una exigencia que la sociedad reclama y ante esta falta de desarrollo legislativo, es cuando más que nunca debemos retornar a las fuentes, esto es el ejercicio de las libertades públicas, para reclamar un claro respeto a lo convenido internacional y constitucionalmente, como también a las exigencias básicas de mayor transparencia y democratización en el ejercicio de las funciones del Estado.

1.- Libertad de Información y Derecho a la Información;

Partiendo entonces de la premisa antes expuesta acerca de la derivación de la libertad de información a partir de la libertad de expresión, cabe también señalar que dicha libertad de información contiene un sentido bipolar: el de recibir información, tanto como el de dar información, en ínsita interrelación, que implica una constante actividad tanto del Estado como de los particulares respecto a la información.

La libertad se ha constituido en el elemento sine qua non del derecho, en su componente esencial. No puede hablarse de derecho fundamental sin libertad pública que lo sustente. El derecho a la información no sería más que un sarcasmo constitucional si no pudiera ejercitarse libremente¹⁰³. Es por ello que la sanción de normativas que regulen dichas libertades deben ser especialmente claras en los puntuales aspectos que se justifiquen mantener bajo la órbita de la reserva.

derecho de réplica, en donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cambió el criterio sostenido en otras sentencias respecto a la operatividad o programatividad del art. 14. En dicho marco, en una de sus consideraciones expresó: “18) ...esta Corte, como Poder del Estado –en su rol de supremo custodio de los derechos individuales– no puede permanecer inmóvil ante la demora del Congreso Nacional en otorgar eficacia a un derecho internacionalmente exigible, contenido en un tratado sobre derechos humanos (cfr. Doctrina de la resolución de la Sala I del Tribunal Federal de Alemania -1BvR 26/66-, del 29 d enero de 1969, registrada en BVerfGE, t. 25, entrega 2ª, p. 167 y siguientes. Ver, asimismo, Zeindler, Wolfgang, Cour Constitutionnelle Fédérale Allemande, publicada en el “Annuaire International de Justice Constitutionnelle, III, 1987, en especial, p. 44 y ss. Presses Universitaires, d'Aix, Marseille, 1989). “EKMEKJIAN, Miguel c/ SOFOVICH, Gerardo y O.”, sentenciada el 7 de julio de 1992. (La Ley, 1992-C, 543).

¹⁰³ Vid. GONZALEZ BALLESTEROS, T. Prologando la obra de SÁNCHEZ FERRIZ, R. *Estudio sobre las libertades*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1989.

La libertad de información, se desprende de la libertad de expresión¹⁰⁴, paradigma de las libertades públicas, enmarcada también dentro de aquellas denominadas negativas o de abstención por parte del Estado, tales como la libertad de conciencia o la libertad de reunión o asociación. Es, al decir de E. Fromm¹⁰⁵ la "libertad de", una libertad que implica ausencia de obstáculos externos, materiales o jurídicos. La libertad negativa, por tanto es susceptible de una comprobación intersubjetiva. Tal verificación puede llevarse a cabo al constatar la presencia o ausencia de obstáculos a la acción del individuo, a su "poder hacer algo"¹⁰⁶.

Estas libertades negativas se traducen en derechos de la persona en relación con los demás, cuyo libre ejercicio garantizado por la Constitución, es expresión del orden democrático, y es el derecho a la información el que "opera como vínculo permanente entre las libertades públicas y el principio democrático"¹⁰⁷ vitalizándolos y coadyuvando a su continua consolidación.

También para muchos autores, dado la inalienabilidad e inherencia a la persona de dichas libertades, no obstante su objetivación cuando han sido plasmadas en la norma, no pierden el carácter de *derecho subjetivo*, esto es, de facultad o prerrogativa del individuo.

¹⁰⁴ Así, el máximo tribunal argentino, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha reconocido en relación a los artículos contenidos en la Constitución Nacional en donde, respectivamente se consagran la libertad de expresión y se prohíbe la censura previa, que "*La libertad de expresión que consagran los arts. 14 y 32 contiene la de dar y recibir información*". Gutheim, Federico c/ Alemann, Juan., 15/04/93, Fallos T. 316, p. 703.

En concordancia, en otro fallo, sostuvo: "La Ley Suprema confiere al derecho de dar y recibir información una especial relevancia, que se hace aún más evidente para con la difusión de asuntos atinentes a la cosa pública o que tengan trascendencia para el interés general". Pérez Arriaga, Antonio c/ Arte Gráfica Editorial Argentina S.A., 2/07/93, Fallos T. 316, p. 1623.

¹⁰⁵ FROMM, Erich. *El miedo a la libertad*. Trad. Gino Germany. Piados, Buenos Aires, 1971, pág. 64.

¹⁰⁶ GARCIA FIGUEROA, A. "Tolerancia, verdad, autonomía" en Revista Derecho y Opinión. Nº 1. Diciembre 1993, pág. 238.

¹⁰⁷ FERNÁNDEZ MIRANDA, A. "Libertad de expresión y derecho de la información" en *La Constitución española de 1978*. ALZAGA, O (Director). EDERSA. T.II Madrid, 1984, pág. 502.

Nos encontramos entonces, ante una libertad pública, inherente a toda persona, y la nota de publicidad implica, por un lado el reconocimiento del Estado y por otro, el respeto y la tutela jurídica que exige; dicho reconocimiento se da a través de la incorporación y consagración como derecho en el sistema normativo, en la cúspide de la pirámide normativa, partiendo de declaraciones internacionales, supranacionales, que si bien en principio, no son vinculantes, marcaron un hito o constituyeron una fuente en la que abrevaron el derecho positivo de muchos Estados, a la vez que la tutela se refleja en las garantías necesarias para su ejercicio.

El derecho a la información, ha sido concebido como “todo haz de derechos y libertades que se dirigen a la expresión y a la comunicación pública de las ideas y de las noticias”, conforme surge de un paradigmático fallo en el que se expidió la Corte Suprema de la Nación argentina¹⁰⁸. Este “derecho humano fundamental...comprende tres elementos principales: la búsqueda (o investigación), la recepción y la difusión de la información”¹⁰⁹.

Pero como muy bien se planteara desde hace varias décadas, en la Carta del Derecho a la Información, la sola libertad de prensa no garantiza, en una sociedad moderna, la información de los ciudadanos. Hoy se afirma una necesidad nueva, una exigencia contemporánea: el derecho a la información. La multiplicidad de las fuentes de información, la potencia y la diversidad de medios de comunicación, la necesidad de opciones individuales y colectivas, implican para cada uno la posibilidad de informarse completamente de los hechos significativos de la vida política, social, económica y cultural y el derecho para todos de la información¹¹⁰.

¹⁰⁸ Vid. “PONZETTI de BALBINc/ EDITORIAL ATLANTIDA SA”. CSJN 11/12/1984. La Ley, 1985-B, págs. 120 y ss.

¹⁰⁹ DUHALDE, E.L. y ALEN, L. *Teoría jurídico-política de la comunicación*. Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1999, pág. 89.

¹¹⁰ Preámbulo de la citada Carta, redactada con motivo de las Jornadas de los Sindicatos Franceses de Periodistas del 18 y 19 de Febrero de 1973, conforme cita de DESANTES GUANTER, José María. *Fundamentos del Derecho de la información*. Ed. Confederación española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1977, pág. 148.

Particularmente, el derecho a la información no ha tenido un especial o más profundo tratamiento en materia de Derecho Constitucional, pues tratándose de un derecho de toda la colectividad como de cada uno de sus miembros, es un derecho difícilmente invocable o exigible en forma autónoma, a través de un recurso de amparo ante la falta, error o denegación de información solicitada¹¹¹.

Asimismo, no obstante la consagración constitucional de ésta libertad de información, subsiste latente, el derecho subjetivo, como facultad de cada individuo de accionar ante la posible negación o menoscabo de tal derecho, que a la par sirve como barómetro para medir la democratización de un Estado.

Así, en una ejemplar sentencia del Tribunal Constitucional español, en relación a las libertades consagradas en el citado artículo 20 CE, establecía que *“...no sólo son derechos fundamentales de cada persona, sino que también significan el reconocimiento y garantía de la opinión pública libre, elemento indispensable del pluralismo político en un Estado democrático, que por lo mismo trasciende el significado común y propio de los demás derechos fundamentales”*¹¹².

La opinión pública libre va unida al pluralismo político¹¹³, y es como se ha afirmado, en conceptos similares o análogos “factor determinante de la sociedad democrática”¹¹⁴, “...uno de los fundamentos sociales de la sociedad

¹¹¹ Conforme lo expresa SANCHEZ FERRIZ, Remedios, en su ponencia “El derecho a la información en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional” en RAMÍREZ, M. *El Derecho a la Información*. Ed. Libros Pórtico, Zaragoza, 1995, pág. 56.

¹¹² Sentencia del Tribunal Constitucional español STC.51/89.

¹¹³ En el contexto federal de Argentina, el tribunal superior de la sureña Provincia de Chubut, expresó en uno de sus fallos: “Retacear el derecho a informarse y a informar es ocultar al soberano, al pueblo, las maneras con que los mandatarios ejecutan sus obligaciones legales y constitucionales. Es impedir la crítica de la opinión pública, es menoscabar la vigilada responsabilidad con que los funcionarios cumplen sus diarias labores sabiéndose controlados y evaluados a través de los múltiples canales de la comunicación ciudadana”. Diario Crónica, Sup. Tribunal de Justicia de Chubut, El Derecho Tomo 165, pág. 301, 1995.

¹¹⁴ DE CARRERAS SERRA, L. *Régimen jurídico de la información*. Ariel Derecho, Barcelona, 1996, pág. 41.

democrática¹¹⁵” o también, “...uno de los pilares de una sociedad libre y democrática, que reviste una especial trascendencia, al ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático”¹¹⁶.

En los tiempos que vivimos, abordar la temática de las libertades de expresión e información sin conectarlo a la “configuración de la opinión pública, no sólo sería un anacronismo, sino que nos llevaría a considerar en abstracto derechos y libertades que sólo pueden ser analizados en profundidad si nos apegamos a su propio terreno de desenvolvimiento”¹¹⁷.

También cabe señalar que en cuanto al reconocimiento del derecho de libertad de información tiene por finalidad la protección de los sujetos de la actividad informativa, y de la información misma en cuanto que resguarda su circulación, lo que facilita y permite a la sociedad, el control de la gestión pública y la transparencia en la toma de decisiones¹¹⁸.

Finalmente, no puede obviarse que la vigencia del derecho a la información y el acceso a la misma también se encuentra directamente relacionada con el grado de desarrollo económico, social, cultural y político de una comunidad o Estado. El uso del derecho a la información contribuirá a resolver muchos problemas culturales y sociales a escala individual y nacional. Pero el derecho a la información no es posible a menos que un país haya resuelto problemas básicos como el hambre, la falta de educación, la salud o la libertad política¹¹⁹.

¹¹⁵ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso “Lingens-Kreisky”.8/7/1986.

¹¹⁶ Vid. STC 159/1986, de 12/12/1986.

¹¹⁷ CARMONA SALGADO, C. *Libertad de expresión e información y sus límites*. Edersa, Madrid, 1991, pág. 23.

¹¹⁸ LAVALLE COBO, D., ROVERE, M. y SCHMIDT-LIERMANN, C. *Proyecto de Investigación. Derecho y Acceso a la Información en Argentina*. Fundación Konrad Adenaur, Buenos Aires, 2002, pág. 3.

¹¹⁹ YILMAZ, B. “The right to information: Is it possible for developing countries?” IFLA journal 25 (2), 1999, págs. 104-107.

2.- El Derecho de Acceso a la Información Administrativa

La génesis de este derecho la encontramos en el derecho sueco en 1766 y podemos seguir su evolución a través del derecho francés y americano, en cuyos antecedentes se profundizará más adelante, al abordar la evolución de la legislación del derecho de acceso a la información en el capítulo siguiente.

No obstante es necesario remarcar que el camino iniciado hace algunos siglos aún no termina de despejarse, sino que implica una constante tarea por la más amplia y absoluta vigencia de éste derecho que ha sido con justicia asimilado a una “conquista histórica, como la democracia y como el Estado de Derecho”¹²⁰.

El "derecho a la información administrativa", es definido como la “habilitación legal ciudadana para conseguir que la Administración les comunique o facilite las informaciones de que dispone, en sus registros y archivo, compartiendo con ellos, con ciertas limitaciones, sus disponibilidades y datos”¹²¹. También ha sido descrito por algunos autores¹²² como el conjunto de derechos integrado fundamentalmente por los siguientes:

- a) el acceso de los ciudadanos a los documentos administrativos.
- b) el control de los ciudadanos sobre la información de que dispone la Administración relativa a ellos mismos.
- c) la información administrativa, general y particular.

En un breve análisis de los elementos enunciados precedentemente, podemos señalar:

Respecto al primer aspecto citado en el *apartado a)* relativo al acceso de los particulares a la documentación administrativa ello implica por un lado el

¹²⁰ SÁNCHEZ MORÓN, M. “El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente”, en *Revista de Administración Pública*, Nº 137, 1995, pág.31.

¹²¹ MARTIN MATEO, R. -“El derecho a la información ambiental”. *Revista de Política y Derecho Ambientales en América Latina y el Caribe*. Vol. 1, nº 1, 1994, pág. 49.

¹²² Así encontramos a Martínez Bargeño que es quien da la definición en su obra antes citada, a la que también adhieren Real Ferrer y Ochoa Monzó.

cumplimiento del “deber básico de publicidad”¹²³ del Estado, esto es hacer público una serie de datos e informaciones que orienten respecto a cómo y donde obtener información, a la vez que presupone la tarea previa por parte del Estado, en algunos casos de elaboración de datos o documentación, como así también de clasificación y sistematización del material existente para coadyuvar a la accesibilidad por parte del público.

A ellos deben sumarse otros aspectos relativos a la accesibilidad, tales como dotar de infraestructuras mínimas y personal de la Administración capacitado y designado para la atención al público, amplitud horaria, claridad, brevedad y pertinencia de los requisitos exigidos para brindar la información, plazos concretos y breves para obtener respuesta, indicación de los pasos administrativos a seguir en caso de denegación o retardo en la entrega de la información solicitada; gratuidad del trámite, salvo el mínimo costo que arroge la solicitud de copias, entre otras medidas que faciliten la concreción del derecho de los administrados.

En relación al sujeto pasivo de la obligación de brindar información al público, la configuración no sólo se limita a la Administración pública, sino máxime en los últimos tiempos, a todos aquellos organismos, entes o empresas a las que se le haya delegado funciones administrativas, en virtud de contratos de concesión o delegaciones específicas.

En cuanto al *apartado b)* si bien se refiere a un aspecto relativo al HABEAS DATA y también al de “autodeterminación informativa”, las cuales exceden el contenido de la presente investigación, es preciso remarcar que el “Estado moderno tiene registros de la mayoría de nuestros actos civiles y políticos...tiene, pues, datos, informaciones acerca de toda nuestra vida...”¹²⁴ y dicha información puede ser acertada, precisa o puede no estar depurada, por lo cual compete a todo individuo el derecho a conocer dicha información, así como decidir cuando y

¹²³ Vid. VILLANUEVA, E. *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F., 2003, pág. 59.

¹²⁴ DUHALDE, E.L. y ALEN, L. Ob. Cit., pág. 127.

dentro de qué límites se dan a conocer, para evitar colisiones con otros derechos personalísimos tales como la privacidad e intimidad de la persona.

La jurisprudencia comparada ha sido bastante prolífica respecto a las cuestiones relativas al hábeas data¹²⁵ y a la autodeterminación informativa, esta última podría decirse de creación pretoriana, a través de una sentencia de un tribunal alemán¹²⁶, por lo cual vale recordar algunos fallos que contienen valiosos aportes tanto en el concepto como en el alcance de dichos institutos.

En cuanto al apartado c) señalado respecto a la información administrativa general y particular también de la mano con las cuestiones apuntadas en el apartado anterior, también surge con claridad la íntima relación del derecho de acceso a la documentación administrativa, tanto con la transparencia en los actos de gobierno como también con la participación ciudadana en el conocimiento y contralor de la *res pública*; en la medida que se corre el velo del secretismo que históricamente ocultó la gran mayoría de la actividad de la Administración, mejor pueden conocer y evaluar los particulares el manejo público y a partir de este “saber”, se materializa la posibilidad de juzgar y controlar a sus gobernantes, que

¹²⁵ “Hábeas Data constituye un proceso al que cualquier justiciable puede recurrir con el objeto de acceder a los registros de información almacenados en centros informáticos o computarizados, cualquiera sea su naturaleza, a fin de rectificar, actualizar, excluir determinado conjunto de datos personales, o impedir que se propague información que pueda ser lesiva al derecho constitucional a la intimidad.” SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL de Perú, 02/04/98. “Luis Antonio T. M. c/ Segundo Alejandro C. C., (Director del Semanario Nor Oriente).

Cualquier persona física tiene un derecho personalísimo de "dominio" respecto de sus datos personales ("hábeas data" "eres dueño de tus datos" o "Tiene tus datos"), que no puede colectarse sin su aquiescencia previa, o como mínimo, anoticiándolo de inmediato sobre la confección de una ficha informatizada de sus datos personales a los efectos que pudieran corresponder. Y menos aún, estableciendo una "base de relación" con los datos de otras personas físicas o jurídicas.- Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Capital Federal. Sala D LASCANO QUINTANA, Guillermo V. c/ VERAZ S.A. s/ HABEAS DATA INTERLOCUTORIO del 23 DE FEBRERO DE 1999.

¹²⁶ El paradigmático antecedente internacional respecto al derecho a la autodeterminación informativa es el fallo del Tribunal Constitucional Federal Alemán en una sentencia sobre la inconstitucionalidad de la ley del Censo de 1982, estableciendo “*la facultad del individuo, derivada de la idea de autodeterminación, de decidir básicamente por si mismo cuándo y dentro de que límites procede revelar situaciones referentes a la propia vida*”.

Sentencia del 15/12/1983 Tribunal Constitucional Alemán, Boletín de Jurisprudencia Constitucional, N°33.

en definitiva tienden a olvidar o menospreciar su carácter de “mandatarios” que deben informar y rendir cuentas al soberano, en el cual reside el poder constituyente.

También destaca en cuanto al sujeto activo del derecho de acceso a la información, en este caso en poder de la Administración, que el derecho que asiste al administrado presenta dos facetas intrínsecamente vinculadas: un aspecto *individual*, correlato del ejercicio de una libertad básica y elemental como lo es la libertad de expresión y un aspecto *colectivo*, como exigencia a la vez que desiderátum democrático y republicano del Estado de Derecho que es menester garantizar.

Así, el administrado, por el hecho de ser persona le asiste el derecho humano, individual e inalienable de informarse y de ser informado, generando en este caso que nos ocupa un deber por uno de los poderes del Estado, en cuanto a cuestiones relacionados al manejo de la “cosa pública”, salvo en aquellos aspectos que previamente han sido designados por ley con carácter reservado o secreto, sector que cada vez debe ser más minimizado y perfectamente delimitado en pos de la creciente transparencia que debe presidir el accionar de la Administración, dando cumplimiento además a un principio democrático primordial de publicidad de los actos de gobierno.

A su vez, dicho individuo por el hecho de vivir en sociedad y dentro de una comunidad organizada como es el Estado, otorga facultades y obligaciones a aquellos a quienes elige, en un ejercicio democrático básico y elemental, para que ejerzan el gobierno y manejo de la citada “res pública”. Por tanto, el particular tiene el derecho y deber de buscar, recibir y difundir información para el conocimiento, evaluación y control en el manejo público, y ello puede efectuarlo de forma personal, individual o de forma colectiva, en conjunto con otros particulares, sea a través de asociaciones de diversa índole y alcance, tales como asociaciones de vecinos, de profesionales, de usuarios o consumidores,

asociaciones civiles o religiosas, en demanda de intereses propios, sectoriales, grupales o colectivos.

Particular relevancia revisten las ASOCIACIONES DE USUARIOS Y CONSUMIDORES y el derecho a la información, en estos tiempos imperantes de economía de mercado y globalización económica, en que se han instalado en lugares de privilegio y poder fortísimos grupos económicos multinacionales, ajenos a todo control ciudadano, salvo el nada desdeñable rol de consumidor o usuario, a través de dichas asociaciones en salvaguarda de la salud, seguridad, bienestar y los legítimos intereses económicos que nos asisten en tal carácter.

Resulta además insoslayable separar la cuestión del consumo de la problemática ambiental actual, intrínsecamente relacionada a través del modelo de desarrollo que privilegia un consumismo irracional sobredimensionando lo económico a lo ecológico, el individualismo a la solidaridad, por lo cual resulta inmensamente predatorio tanto para el entorno natural como para el medio social.

La compleja relación de consumo requiere de una adecuada protección del derecho a la información del consumidor, cuestión fundamental teniendo en cuenta, además, los riesgos que pueden originar los productos y servicios, en donde el Estado tampoco puede permanecer ajeno en relación a la información que requiere y se le ofrece a los habitantes, la cual debe ser veraz, completa y exacta, con todos los detalles del producto o servicio.

Incluido dentro de los denominados “derechos colectivos”, el derecho que asiste a los consumidores y usuarios, ha sido incorporado en la normativa de defensa del consumidor de numerosos países, que a la par que consagra dicho derecho, establece pautas para su protección, en donde el Estado debe establecer los reglamentos respectivos determinando limitaciones y pautas de seguridad de los productos, deberes y facultades de las oficinas de defensas del consumidor, garantizando además el seguimiento y contralor correspondiente, ejerciendo asimismo, un activo papel, abierto a la participación ciudadana, con respecto a la educación, difusión y también asegurando las vías para la recepción de reclamos y mediación en casos de violación de dichas normas.

En dicha línea, como bien lo establece la normativa española de defensa del consumidor y usuario, con más de veinte años de andadura, dentro de los derechos básicos que consagra, encontramos el relativo a obtener la “*información correcta sobre los diferentes productos o servicios y la educación y divulgación, para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute*”¹²⁷.

Este tipo de información particular, debe poner en conocimiento de los consumidores las características de los productos tales como contenido, modos de empleo, fechas de vencimiento, envasado, peligrosidad, contraindicaciones, entre otras. Y ello va más allá de la publicidad que la empresa haga sobre el producto pues recordemos que en estos casos, la publicidad es, básicamente un instrumento de persuasión y motivación al consumo. Por tanto, en estos casos, información y publicidad no son sinónimos, pero la información puede estar contenida en la publicidad y a través de ella inducir al público a adquirir un determinado producto o servicio.

Mención particular merece la denominada seguridad alimentaria, que tantas preocupaciones suscitó en Europa en los recientes años, con el sonado caso de las llamadas “vacas locas”¹²⁸ como también la inquietud y reclamos generados en relación a la introducción de los organismos modificados genéticamente, que hicieron que estos tópicos fueran motivo de especial atención y estudio en la Unión Europea¹²⁹.

¹²⁷ Vid. Art. 2º, inc. d) de la Ley Nº 26/1984. BOE, 24 de julio 1984, núm. 176/1984, pág. 21 686.

¹²⁸ Como consecuencia de dicha problemática se sancionó el REGLAMENTO (CE) nº 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, por el que se establecen disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiiformes transmisibles. (DOCE nº L147, de 31 de mayo).

¹²⁹ Al respecto es importante mencionar *el Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria*, elaborado en el seno de la Comisión de las Comunidades Europeas del año 2000.- Bruselas, 12.1.2000 COM(1999) 719 final y el *Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea* Consulta presentada por la Comisión sobre el futuro de la regulación y la aplicación de la protección de los consumidores (COM (2001) 531 final. Bruselas, 2 de octubre de 2001).

También es preciso prestar especial atención a los llamados “productos ecológicos” tan en boga en las últimas décadas, que en numerosos casos dieron lugar a algunos fraudes, aprovechándose de la sensibilidad ambiental de algunos consumidores, promocionaron y vendieron a costos superiores, pseudos productos ecológicos.

En esta cuestión también le cabe un papel fundamental al Estado¹³⁰ que debe reglamentar y monitorear actividades tales como el etiquetado ecológico para dichos procesos productivos como asimismo el puntual cumplimiento de los reglamentos por parte de las empresas certificadores de estos productos.

¹³⁰ En dicha línea también se inscriben las normativas y acciones de organismos supranacionales, como la ya consolidada Unión Europea. En cuanto al primer aspecto cabe destacar la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

En cuanto al segundo aspecto señalado encontramos medidas tales como la RESOLUCIÓN DEL CONSEJO de 2 de diciembre de 2002 sobre la Estrategia en materia de política de los consumidores en la Comunidad (2002-2006). En ella se recuerda que:

- “1. Para garantizar un elevado grado de protección del consumidor y promover sus intereses, la política de los consumidores en la Comunidad debe contribuir a la protección de la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores así como a fomentar su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses.
2. Para que una estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores sea coherente, los intereses de los consumidores deben integrarse en la definición y aplicación de otras políticas comunitarias a fin de incrementar la confianza de los consumidores, el crecimiento y el bienestar dentro de la Comunidad...”

Dicha Estrategia establece como objetivos:

- objetivo 1: un alto nivel común de protección de los consumidores,
- objetivo 2: aplicación eficaz de las normas sobre protección de los consumidores,
- objetivo 3: participación adecuada de las organizaciones de consumidores en las políticas comunitarias, y las medidas consecutivas que en ella se proponen.

Ya es numerosa la jurisprudencia¹³¹ que se ha originado respecto a la cuestión de defensa de los consumidores, y ello representa un nuevo ámbito donde las personas pueden ejercitar una participación válida, respecto a los bienes y servicios de los que se sirven, frente a los cuales no pueden continuar en una pasiva actitud de meros receptores de dichos productos, sino que tienen el deber y el derecho de conocer, ser informados, opinar y participar en cuanto a cuestiones que tienen una incidencia directa en su calidad de vida.

También vale tener presente que el “conocimiento relativo a los productos y a los servicios ofrecidos, no solamente no es uniforme sino que es desigual entre las personas y los países, pese a que el riesgo creciente se difumina en toda la sociedad y puede manifestarse en forma catastrófica. La asimetría de poder resultante donde la persona y los colectivos, sobre los que se cierne en mayor medida el riesgo difuso procedente del mundo de la producción y se exponen inermes a los peligros más desconocidos o conocidos pero imbatibles, debe invertirse. La toma de decisiones sobre el proceso productivo, la investigación, la ciencia y la tecnología, tienen un contenido político indudable, puesto que afectan la vida de las personas y las condiciones ambientales. A partir de esta premisa, justamente con el fin de reducir la aludida disparidad, los miembros de la comunidad, tienen el derecho constitucional de acceder a la información detallada y relevante sobre la composición y efectos de los bienes y servicios que ingresan

¹³¹ Dentro de la jurisprudencia de la comunidad europea, encontramos variada jurisprudencia relativa a la defensa del consumidor, en diversos rubros de los cuales se han escogido sentencias relativas al ambiente y a las cláusulas abusivas en los contratos.

-“Comisión de las Comunidades Europeas c/ República Federal de Alemania”. Asunto C-74/02. Sentencia TJCE, de 25 de septiembre de 2003.

Se declaró que la República Federal de Alemania había incumplido con las obligaciones en virtud de la Directiva 1999/94/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, relativa a la información sobre el consumo de combustible y sobre las emisiones de CO₂ facilitada al consumidor al comercializar turismos nuevos (DO 2000, L 12, p. 16), al no haber adoptado dentro del plazo señalado las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la citada Directiva.

-“Comisión de las Comunidades Europeas c/Reino de España”.

Asunto C-70/03. Sentencia TJCE, de 9 de septiembre de 2004.

Se declaró que el Reino de España incumplió con las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, al no haber adaptado correctamente su Derecho interno a los artículos 5 y 6, apartado 2, de dicha Directiva.

al mercado y, desde luego, en los distintos ámbitos participativos tienen también derecho a incidir también sobre los tipos de producción y consumo que sean acordes con un desarrollo sostenible y con la protección de su salud y seguridad integral”¹³².

El reconocimiento de un derecho de acceso a la documentación pública -vertiente subjetiva- y del correspondiente principio de transparencia administrativa -vertiente objetiva- constituye una fase o etapa avanzada de los sistemas democráticos, pues debe recordarse que la democracia no es tanto un estado como un proceso siempre abierto¹³³.

Estas características de publicidad de los actos de gobierno y esencialmente de transparencia en el actuar público, propiciatorias y de fomento de una participación ciudadana creciente, constituyen aspectos trascendentes, de cuya interrelación “...se deduce la exigibilidad de una actividad material positiva por parte de la Administración, destinada a suministrar un *quantum* determinado o determinable, de datos a los administrados...” (a través de)...”una posición servicial y receptiva”¹³⁴.

Además, es evidente que a mayor transparencia, como contrapartida hay mayor posibilidad de conocimiento e información por parte del público y tal cual se expresara anteriormente, ello permite y facilita un mayor control, todo lo cual acota las posibilidades de uno de los grandes males de estos tiempos como lo es la corrupción, que corroe y degrada a una sociedad, no sólo por sus consecuencias económicas y los dineros públicos que se detraen ilícitamente

¹³² “Carlos Alberto Ledesma O. c/ Federación Nacional de Productores de Panela – Fedepanela”. Sentencia T-333/00 Corte Constitucional de Colombia, Sala Tercera de Revisión. Santa fe de Bogotá, D.C., marzo veintitrés (23) de dos mil (2000).

¹³³ FERNÁNDEZ RAMOS, S. “Algunas proposiciones para una ley de acceso a la información”. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art5.htm>
Consultada: 21/04/04

¹³⁴ POMED SANCHEZ, Luis. *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989, pág. 109.

para fines mezquinos y personales sino más que nada por las nefastas consecuencias sociales en cuanto a sus estructuras éticas más profundas.

3.- El Derecho de Acceso a la Información Ambiental.

En cuanto al derecho de acceso a la información ambiental, previo a la consideración de diferentes conceptos, es menester señalar en primer término que "debe ser considerado como una especie singularmente modificada y ampliada del derecho general a la información"¹³⁵.

Así, MARTIN MATEO ha expresado respecto al mismo que nos encontramos ante un derecho que "se refiere a la habilitación legal ciudadana para conseguir que la Administración...comunique o facilite las informaciones de que dispone, en sus registros y archivo, compartiendo con ellos, con ciertas limitaciones, sus disponibilidades y datos"¹³⁶.

Nuevamente, además de lo tratado en puntos anteriores respecto a la información ambiental, su necesidad y trascendencia, cabe aquí destacar la *singularidad* del derecho al acceso a la información ambiental, en relación a la información administrativa, en general, dada no sólo por la especificidad, amplitud y complejidad de la temática ambiental y su carácter holístico, lo cual da lugar a la información ambiental en particular, sino porque además, presenta "perfiles propios en cuanto que afecta directamente a los ciudadanos a los que se intenta estimular así a tomar una mayor conciencia de sus responsabilidades

¹³⁵ REAL FERRER, Gabriel y OCHOA MONZO, Josep. Ob. Cit. pág. 104.

¹³⁶ MARTIN MATEO, R. "El derecho a la información ambiental". Revista de Política y Derecho Ambientales en América Latina y el Caribe. Vol. 1, nº 1, 1994, pág. 49.

ambientales, lo que se espera dé lugar a una mayor contribución por su parte a la protección y mejora del ambiente”¹³⁷.

Retomando conceptos expresados al inicio de este trabajo de investigación, si consideramos el carácter primario y VITAL de la información para el ser humano, y a ello sumamos que ya a mediados del siglo pasado la problemática ambiental se cierne como un grave riesgo para la continuidad de la especie humana, cuyos perniciosos efectos los sentimos y padecemos hoy las actuales generaciones, en distintos puntos del planeta y en diversas formas y magnitudes, se torna entonces esencial incidir en la información ambiental en particular para dar sentido y vigencia a derechos humano básicos como lo son la vida, la información y el derecho a un ambiente humano sano.

Si asumimos la actual crisis ecológica como crisis civilizatoria y tomamos conciencia del conflicto estratégico, al decir de Al Gore, que debemos afrontar, urge entonces reforzar estrategias y acciones para informar y formar al soberano, esto es la ciudadanía toda, que si bien desde hace décadas escucha en los medios de comunicación y en los discursos políticos acerca de la importancia del “cuidado del medio ambiente” es tan escasa y fútil la información y el conocimiento que le ofrecen que no es casual que desde la Cumbre a Estocolmo a la última celebrada en Johannesburgo asistamos a lentos y displicentes avances y retrocesos en una problemática global de primera magnitud que no admite más demoras.

El papel de la información en materia ambiental¹³⁸, constituye un aspecto fundamental en el nacimiento, desarrollo y práctica de actitudes acordes a los imperativos ambientales. En este sentido, puede afirmarse que el éxito del progreso hacia un desarrollo sostenible, dependerá en gran medida del grado de información del público consumidor.

¹³⁷ IBIDEM, pág. 50.

¹³⁸ JAQUENOD DE ZSOGON, S. *Derecho Ambiental. Información. Investigación*. Dykinson, Madrid, 1997, pág. 39.

Así pues, la libertad de opinión, la libertad de expresión y la libertad de información constituyen el núcleo del derecho a la información y son la base que sustenta el ejercicio del mismo...De esta manera el derecho a informar enriquece y hace posible socialmente el derecho a ser informado, de manera oportuna y veraz¹³⁹. Si a ello sumamos el derecho humano al ambiente de carácter individual como también colectivo y ante el estado de crisis actual ya señalado, surge con absoluta nitidez la necesidad e importancia de consolidar el derecho de acceso a la información ambiental, para que cada habitante pueda en forma válida ejercer sus deberes y derechos frente al Estado, a la sociedad y a su entorno natural.

El incremento y calidad de la participación ciudadana, inciden directamente en una mayor y mejor gobernabilidad ambiental, en donde una creciente concienciación conlleva a una participación constructiva, que exigirá mayor transparencia y funcionará también como un contralor de la gestión ambiental.

Se ha señalado la importancia de la interacción en la relación Administración-administrado en cuanto al flujo de información y a la vez la interrelación de la información con la participación pública, todo lo cual cobra una trascendencia mayor en la problemática ambiental que requiere tanto de formación ciudadana como de investigación, elaboración y sistematización de la información ambiental por parte del Estado, reforzando la cooperación y el constante diálogo para acrecentar las bases de datos, los bancos de información y en definitiva ese flujo informativo que posibilite una mejor toma de decisiones, con mayores elementos, intercambios y consensos.

En el capítulo cuarto se continuará ahondando en la trascendencia y naturaleza jurídica del derecho a la información ambiental y en sus elementos configurativos, analizando en profundidad cada uno de dichos aspectos.

¹³⁹ OSORIO, Hugo. "La información: un derecho individual de bien público", Revista Contribuciones, Nº 2, Fundación Konrad Adenauer y CIEDLA- Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Buenos Aires, 1998, pág. 18.

IV.- Alcance Conceptual del Derecho a la Información según el enfoque del presente trabajo.

Como se ha expresado en el punto de partida del derecho a la información lo encontramos en la consagración constitucional de la libertad de expresión, en donde por lo general se alude a la par, a la libertad de información, por lo que resulta que el derecho a la información que de allí surge, puede ser objeto de análisis desde diferentes perspectivas.

En el contexto doctrinario y jurisprudencial encontramos numerosos antecedentes referidos al derecho a la información, pero básicamente enfocados desde la óptica de la libertad de expresión y del derecho a la información mediática, esto es de los diferentes medios de difusión existentes actualmente.

Es menester señalar, que no es este el aspecto que se analizará en el presente trabajo, más allá de la importancia de los medios de comunicación en las tareas de concienciación ambiental de la ciudadanía, o como indiscutibles instrumentos que pueden ser medios idóneos de repercusión en la opinión pública.

Si bien la "información es un insumo imprescindible para que puedan movilizarse los grupos sociales más proclives a cooperar en pro de la conservación de los sistemas naturales, implicando también a los sectores productivos preocupados por conseguir una buena imagen ambiental ante clientes y usuarios"¹⁴⁰, no obstante, tal trascendencia no constituye el objeto específico a abordar aquí.

Conforme a lo señalado en puntos anteriores, diversos autores se han referido tanto a la "libertad de información", al "derecho de información", al "derecho a la información" o al "derecho a la comunicación" para aludir, con diversas perspectivas y distintos matices, a un derecho que compete a todos y

¹⁴⁰ MARTÍN MATEO, R. *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*. Ed. Trivium. Madrid, 1994, pág. 27.

cada uno de las personas, en cuanto tales y como *conditio sine qua non* para el desenvolvimiento y evolución democráticos.

También en doctrina se hace la distinción entre el “derecho de información” “derecho a la información” y el “derecho de acceso a la información”:

- “derecho de información”: para algunos autores se refiere al “Derecho-deber” del Estado de producir, generar y obtener información, esto es, investigar, elaborar, sistematizar y poner a disposición de los administrados dicha información, en tanto que para otros¹⁴¹ alude a una rama del derecho público que tiene por objeto las relaciones entre Estado, medios y sociedad como también los alcances del ejercicio de las libertades de expresión, de información y el derecho a la información.
- “derecho a la información”: se refiere al derecho, en sentido amplio que tiene toda persona, por su condición de tal, entendido como un derecho natural a saber e informarse.
- “derecho de acceso a la información” se trata de un derecho en sentido estricto que aludiría al derecho de los administrados a obtener la información que previamente el Estado ha tenido que generar.

Es así que el derecho a la información comprende una serie de derechos y libertades, reconocidos en declaraciones universales y regionales de derechos humanos desde 1948, para los cuales resulta gráfica la idea de imaginarnos círculos¹⁴² que van desde la libertad de pensamiento, la libertad de expresión, la libertad de imprenta, la libertad de información, hasta llegar al derecho de información que *latu sensu* comprende el derecho a la información, que brinda las garantías para defender las libertades antes enunciadas, y que *strictu sensu* contiene al derecho de acceso a la información.

¹⁴¹ Así Villanueva, E. y Carpizo, J. de la Universidad de México, en un artículo titulado “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”.

¹⁴² Siguiendo la línea argumental de Villanueva y Carpizo, expresada en el artículo ut supra señalado.

Como muy claramente lo expresa Jordi Bonet, el derecho a la información que aquí nos ocupa y es lei motiv de este trabajo es aquel que "tiene su punto de partida, además de en la libertad de expresión, en el **derecho de participación** en los asuntos públicos, en el **derecho a la educación**, o incluso, en el **derecho a la verdad o a saber la verdad**"¹⁴³, que se ha dado en denominar, lisa y llanamente el "derecho a saber".

Coincidiendo con el autor citado y la doctrina que se enrola en esta línea conceptual¹⁴⁴, "subyace en este planteamiento la idea de que la información ha de ser concebida como un bien necesario para el hombre, ya que permite al individuo convertirse en miembro activo de la comunidad y, por tanto, le ayuda a su realización como un ciudadano consciente de su responsabilidad frente al conjunto de la sociedad."¹⁴⁵

Continuando en el afán de circunscribir el objetivo de este trabajo, efectuando una interrelación entre información/ comunicación/ participación, encontramos que el término "comunicar", implica un concepto más amplio y omnicomprendivo, inclusivo del término "informar", lo cual ha llevado a algunos juristas a inclinarse por el tratamiento de la "comunicación", y continuar en esa línea refiriéndose luego a conceptos como la "comunicación pública"¹⁴⁶.

Universidad de Alicante

¹⁴³ BONET, Jordi. *El Derecho a la Información en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos*. Ed. Promociones y Publicaciones Universitarias -PPU-Barcelona, 1994, pág. 57.

¹⁴⁴ Vid. tesis doctoral de MOLERO MANGLANO, L. *La sociedad internacional como contexto y condicionamiento al derecho de la información*. Universidad Complutense de Madrid, 1980, BALLE, F. *Medias et société*. Ed. Montchrestien, París, 1984.

¹⁴⁵ BONET, J. Ob. Cit.

¹⁴⁶ Comunicación pública: En sentido amplio "todas las actividades desarrolladas por la Administración en los sectores de la comunicación y de la información" y en sentido estricto "instrumento a través del cual la Administración desempeña esa actividad comunicativa, es decir, mediante el cual suministra la información a los ciudadanos". En tanto que la información administrativa, sería un concepto unidireccional que implica sólo receptividad de información, y por tanto quedaría englobado dentro del concepto de comunicación pública. TORNOS MAS, Joaquín y GALAN-GALAN, Alfredo (coord..) *La comunicación pública*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000, págs. 29 y ss.

Pero como se anticipara en puntos anteriores, si bien en cuanto al aspecto semántico resultaría más correcto aludir a la comunicación, pues conlleva una amplitud que grafica con más claridad la constante interacción que debe existir en las relaciones entre los particulares y la Administración, no es menos cierto que la terminología "información pública" o "derecho de acceso a la información" es la que resulta más identificable e indubitable, tanto en el ámbito jurídico como en la praxis ciudadana.

Por ello, sin desmerecer la importancia del sentido lingüístico de los vocablos, creo oportuno continuar con el uso del término *información*, que es el que cuenta con el reconocimiento del uso y la costumbre, y nos permite identificar inmediatamente sobre qué cuestión estamos hablando, máxime en la temática ambiental, objeto del presente trabajo, que requiere creciente difusión y concienciación.

Continuando con la determinación del alcance de la información a la que alude esta investigación, ésta se refiere a la *información ambiental*, fundamentalmente referida a toda información emanada, creada o difundida por la Administración, respecto al ambiente y con todas las connotaciones brindadas al tratar el contenido conceptual en puntos precedentes.

A su vez, el derecho de acceso a la información ambiental que nos ocupa se inscribe dentro del amplio contexto del DERECHO AMBIENTAL¹⁴⁷, esencialmente en cuanto a su énfasis preventivo, al decir de MARTIN MATEO y aún *precautorio*, sumando un elemento estratégico y multiplicador, a partir del conocimiento, la información y la participación, en el marco de la crisis ecológica, ante la cual este nuevo derecho de tercera generación, debe contribuir, desde esta perspectiva curricular, en la búsqueda de respuestas válidas y adecuadas a las complejas problemáticas que de ella se derivan.

¹⁴⁷ "...incide sobre conductas individuales y sociales para prevenir y remediar las perturbaciones que alteran su equilibrio...el Derecho ambiental moderno presenta rasgos peculiares que legitiman su consideración como sector ordinamental sustantivo. MARTÍN MATEO, R. *Tratado de Derecho Ambiental*, vol I. Ed. Trivium, Madrid, 1991, pág. 89 y ss.

Tratando entonces de ubicar el marco conceptual en el cual se inscribe el presente trabajo, tal como se anticipara en la introducción, este además se inserta dentro del planteamiento de la crisis ecológica como crisis civilizatoria, que demanda profundos replanteos ineludibles a la Humanidad.

Qué implica esta inserción dentro de la concepción de la citada *crisis ecológica como crisis civilizatoria*?¹⁴⁸ Implica un modo de ver esta problemática, intentando un enfoque macroscópico, con la crudeza y radicalidad que la envergadura que la cuestión reclama:

-Implica la toma de conciencia respecto a que nos encontramos ante un *conflicto estratégico global*¹⁴⁹ como lo es el calentamiento global, que pone en riesgo la continuidad de la especie humana, lo cual lo instituye como el principal desafío del Tercer milenio.

-Implica profundos replanteos, que se han venido analizando en distintos ámbitos y disciplinas¹⁵⁰ y que claramente señalan la imperiosa necesidad de CAMBIOS y ACCIONES que van desde lo global a lo local: desde la instauración

148 HERNÁNDEZ DEL AGUILA, R La crisis ecológica, Laia, Barcelona, 1985. En dicha obra el autor plantea que el deterioro del medio natural y la degradación del medio social son dos manifestaciones de un mismo problema; en la misma línea de pensamiento encontramos al recordado y apreciado Nicolás Sosa de la Universidad de Salamanca que manifestaba que nuestro sistema de vida está fuertemente impregnado de las características del modelo económico desarrollista, basado en el optimismo tecnológico, en la creencia en un crecimiento ilimitado, y apoyado en una arrogante concepción antropocéntrica de las relaciones de los seres humanos con el medio. La crisis ecológica, de ámbito planetario y de trascendencia generacional, a la que ha conducido este modelo, obliga a su propio cuestionamiento, toda vez que, siendo responsable de la degradación del medio natural, sanciona al mismo tiempo la profunda desigualdad entre los pueblos de la Tierra, obligando a las poblaciones más empobrecidas a sobreexplotar recursos que luego son consumidos de manera irresponsable en nuestros mercados... pero sin que ellos salgan de la pobreza.

SOSA, N. *Ética Ecológica* (Ediciones Libertarias, Madrid, reeditado en 1994

¹⁴⁹ Vid. Al GORE ob. Cit.

¹⁵⁰ Así, encontramos numerosos exponentes tales como los Premios Nobeles Illya Prigogine proclamando el fin de las certidumbres, Schumacher, con “lo pequeño es hermoso” y la continuidad de su obra póstuma dispersa por el mundo promoviendo microemprendimientos sustentables, Muhammad Yunnus y su trabajo de inclusión social para los pobres y relegados del sistema vigente, a través de créditos otorgados por los “Bancos de microcréditos”, Fritjof Kapra desde las llamadas ciencias duras, como también del campo humanístico con personalidades tales como Edgar Morin desde el “pensamiento de la complejidad”, J. Habermas o N. Chomsky hasta la creación de “una nueva civilización” que plantean Alvin y Heidi Toffler.

de un *nuevo orden global* (cómo ya lo plantera Al Gore en su obra citada en 1992 con motivo de la Cumbre de Río) a las necesarias acciones urgentes e inmediatas desde el más pequeño y remoto ámbito jurisdiccional local, municipal (cómo también se propuso en dicha Cumbre a través de las Agendas 21 Locales).

-Dichos cambios también señalan la necesidad de acciones concretas para una nueva matriz energética, amplia, diversa y democrática que supere la ya decadente, degradante, monopólica e insostenible “sociedad del petróleo”.

-También se requiere urgente replanteo del modelo de desarrollo¹⁵¹ vigente y la reconversión industrial global hacia tecnologías limpias, así como a nuevas pautas de consumo y desarrollo que superen la vergozante ecuación del 20% de la población que consume el 80% de los recursos del planeta.

-Implica además asumir replanteos epistemológicos, en el convencimiento de que el modelo cartesiano de acceso parcelado y lineal al conocimiento, ha sido superado tanto por los conocimientos como por los hechos acaecidos en las últimas décadas.

Nos encontraríamos entonces ante una «nueva Filosofía de la ciencia»(que) parte de los propios principios defendidos por Kuhn en el sentido de que cuando un cuerpo paradigmático...una vez que ha fracasado en la resolución de diferentes problemas y tras haber modificado el programa de investigación original, da paso a una «nueva filosofía de la ciencia» basada en presupuestos diferentes, utilizando planteamientos intelectuales distintos y dando lugar a nuevos problemas filosóficos¹⁵².

“Todo tiene que ver con todo” dice la primera regla de la ecología de Barry Commoner, por lo tanto debemos intentar sumar una visión más global, interdisciplinaria y sistémica, trabajando en esa dirección para establecer nuevas pautas y metodologías que nos permitan una transición hacia un conocimiento holístico, complejo y transdisciplinar.

¹⁵¹ Respecto a nuevos paradigmas en economía ambiental cabe citar a autores como Herman Daly (DALY, H. and J.B.Cobb jr. *Por el bien común*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993) o el premio nobel alternativo chileno-alemán Manfred Mc Neef, con su “Desarrollo a escala humana” o autores españoles como Naredo o Martínez Allier y Hector Sejenovich en Argentina.

¹⁵² Vid. ALCINA FRANCH, ob. Cit. Pág. 77

Es en éste ámbito donde cobra total relevancia la denominada “teoría de los sistemas” que cómo explicaba Bertalanffy¹⁵³ “*representa un amplio punto de vista que trasciende grandemente los problemas y los requerimientos tecnológicos, una reorientación que se ha vuelto necesaria en la ciencia en general en toda la gama de disciplinas que va de la física y la biología a las ciencias sociales y del comportamiento y hasta a la filosofía*»

Sabemos que las ciencias no son estáticas, sino que son dinámicas y en constante desarrollo, como también sabemos lo recio que somos los seres humanos al cambio, sustancial a toda evolución; grandes cambios y avances se han operado a lo largo de la Historia desde los paradigmas sentados por Galileo, Newton, Einstein, desde la transición de la mecánica a la mecánica cuántica, desde la causa y el efecto hasta llegar a nuestros tiempos donde nos toca asumir que los problemas actuales ya no pueden seguir abordándose desde la linealidad y singularidad, sino que debemos adentrarnos en la complejidad, la interconexión y la visión sistémica.

Es así que en esta etapa histórica, que podríamos llamar de transición hacia nuevos paradigmas, “el paradigma ambiental actúa como un principio organizativo del pensamiento retórico, analítico y protectorio, que se vincula con la interacción sistémica y con los enfoques holísticos”¹⁵⁴.

Estos nuevos paradigmas también implican planteamientos no sólo políticos, económicos sino también filosóficos y éticos que contemplen una nueva ética¹⁵⁵, basada en valores de respeto y solidaridad para desde allí replantear

¹⁵³ Bertalanffy, Ludwig von. *Teoría General de los Sistemas*. Fondo de Cultura Económica. 1976, México

¹⁵⁴ LORENZETTI, R. *Teoría de la Decisión Judicial, Fundamentos de Derecho*, Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2006, pág.. 425

¹⁵⁵ Crisis ecológica como crisis civilizatoria, a partir de un nuevo planteamiento ético, como postula APEL, Karl Otto en “*Necesidad, dificultad y posibilidad de una fundamentación filosófica de la ética en la época de la ciencia*”. Estudios Éticos, Alfa, Barcelona, 1986, págs. 105-173.

También resulta oportuno resaltar la importancia dada a una nueva ética para la tierra a la que aludía Ald LEOPOLD, que va más allá de las exigencias de la ética profesional,

hábitos y actitudes respecto a modos de consumo, modelos de desarrollo para encaminarnos hacia un nuevo orden global.

El punto de partida de la argumentación jurídica aquí planteado, comienza con un enfoque genérico del "derecho de acceso a la información", ese mismo derecho que originariamente la doctrina¹⁵⁶ ubica en el derecho sueco que ya pasando mediados del 1700 consagraba este derecho en su Ley de Prensa, para desde allí continuando con la evolución de este derecho, arribar al meollo del trabajo.

Es entonces el DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL, en sentido estricto¹⁵⁷, en el ámbito de la Administración, el eje de este trabajo, no obstante lo cual pueda abordarse algunos aspectos del amplio espectro del "derecho de información pública", en la órbita relacional administración/administrado, que resulte más relevante para ésta investigación

Sintetizando, el alcance del presente trabajo comprende el tratamiento de la INFORMACIÓN, enmarcada en el contexto del DERECHO A LA INFORMACIÓN, y específicamente en el acceso a la INFORMACIÓN AMBIENTAL, teniendo como sujeto pasivo a la ADMINISTRACIÓN, dentro del conjunto de los poderes públicos ante los cuales puede ejercerse el DERECHO

llegando hasta la responsabilidad moral del hombre de ciencia, esbozando una nueva ética ecológica por la que, particularmente en España tanto abogó el apreciado Nicolás Martín Sosa, en toda su obra. Así, dejó su impronta en la academia en sus recordadas clases de grado y en las del doctorado "El medio ambiente natural y humano" que coordinara en la Universidad de Salamanca y en su comprometida militancia ecologista. Vale recordar algunas de sus obras y aportes:

MARTÍN SOSA, N. *Ética ecológica: necesidad, posibilidad, justificación y debate*. Madrid, Ediciones Libertarias, 1994 -2ª edición-.

"Ética y Ciencia: la responsabilidad moral del científico". Cuadernos de Realidades Sociales 23/24, 1984, págs. 5-20.

¹⁵⁶ Vid. MARTÍN MATEO, R. *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*. Ed. Trivium. Madrid, 1994, pág.164; CASTELLS ARTECHE, José Manuel. "El derecho de acceso a la documentación de la Administración Pública". Revista Vasca de la Administración Pública. Vol I, 10, Septiembre/Diciembre 1984, pág. 140.

¹⁵⁷ Derecho a la información en sentido estricto al que alude en la obra citada Villanueva, E. *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F., 2003. Introducción.

DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL para una PARTICIPACIÓN CIUDADANA responsable.

Todo ello en el contexto y en el convencimiento basado en 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"¹⁵⁸, deseable para toda sociedad humana, y especialmente requerida en Argentina, por las circunstancias especiales y estructurales por las que recientemente ha atravesado.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

¹⁵⁸ SABSAY, Daniel y TARAK, Pedro. *El acceso a la información pública al ambiente y el desarrollo sustentable*. Manual N° 3. FARN, Buenos Aires, 1997. Conclusiones del Capítulo II, en Página web www.farn.org.ar



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPITULO SEGUNDO.- Evolución histórica y legislación comparada sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública

Un largo camino se ha recorrido para arribar a la consagración de lo que se ha llegado a denominar "derecho universal a la información"¹⁵⁹ en definitiva, es aquella senda iniciada por la Revolución Francesa para instaurar un sistema político, que receptara los principios básicos de "libertad, igualdad y fraternidad", que se traducen en limitaciones a poderes exacerbados, por un lado, y la creación de garantías ciudadanas, por el otro, como presupuestos sine qua non que posibilitaran efectivizar los derechos fundamentales que de dichos principios se derivan.

Es así que luego de esa primera generación de derechos humanos, avanzamos hacia una segunda etapa de los denominados "derechos sociales", en donde a través de los derechos sindicales y de la seguridad social también se ha dado protección al oficio de informar a los ciudadanos hasta llegar a la tercera generación de derechos, los denominados derechos colectivos o de solidaridad, entre los que encontramos el derecho al ambiente, y en algunos casos junto a la consagración de este derecho, también se incorpora la información y la educación ambiental¹⁶⁰.

Esto también se encuentra directamente ligado con el proceso para concretar un sistema democrático más genuino y sustancial en la vida de los Estados y de los ciudadanos, en donde la transparencia administrativa, junto a la información y participación de la sociedad civil, se convierten en pilares básicos para la gobernabilidad, posibilitando un real avance civilizatorio, como consecuencia de un necesario y posible desarrollo humano solidario intra e inter generacional, en armonía con el entorno que nos sustenta.

¹⁵⁹ Así lo ha expresado en un artículo publicado en Internet MARINO, Olinca. "Derecho a la información ambiental". www.laneta.apc.org/emis/sustanci/der_info/index.html 21/10/02

¹⁶⁰ Así la reforma constitucional argentina al incorporar la cláusula de protección ambiental en el artículo 41, en uno de sus párrafos en los cuales pone en cabeza de las autoridades el proveer a la protección del derecho al ambiente, se refiere a la información y educación ambientales.

En el presente capítulo se efectuará un recorrido evolutivo de los principales antecedentes a partir de emblemáticas declaraciones y convenios internacionales, como también de aquellos que surgen de la legislación comparada respecto al derecho de acceso a la información pública.

Es preciso remarcar la trascendencia de las convenciones y declaraciones internacionales, no obstante se consideren en muchos casos como “*soft law*”. Vale recordar lo expresado por Joaquín V. González en cuanto a que “no son como puede creerse las declaraciones, derecho y garantías, simples fórmulas teóricas: cada uno de los artículos y cláusulas que las contienen poseen fuerza obligatoria para los individuos, para las autoridades y para toda la Nación. Los jueces deben aplicarla en la plenitud de sus sentidos, sin alterar o debilitar con vagas interpretaciones o ambigüedades la expresa significación de su texto”¹⁶¹.

En este capítulo se abordará en primer término, los antecedentes internacionales respecto al derecho a la información plasmado en Convenciones y Declaraciones de alcance más global, para luego, en el siguiente abordar más puntualmente los importantísimos antecedentes que nos han legado legislaciones concretas de diferentes países, tales como Suecia, Francia o Estados Unidos.

El derecho a la información " se inscribe en un marco más amplio que comprende otros instrumentos de supervisión del ejercicio de potestades públicas como es la libertad de prensa, la derogación de la censura y la libre transmisión de noticias, comunicaciones, ideas y opiniones, por lo que no puede extrañar que su nacimiento venga auspiciado por el magno movimiento ideológico que propulsó la liquidación del feudalismo y del Antiguo Régimen, que cristalizó en dos pronunciamientos significativamente trascendentes para la evolución de la Humanidad hacia el clima de las libertades... la Declaración de Derechos de Virginia de 1776 y a la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano

¹⁶¹ GONZALEZ, Joaquín V. *Manual de la Constitución Argentina*, en “Obras Completas”, vol. III, N° 82, Buenos Aires, 1935.

cuyo artículo 11 establece que «la libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciosos de los hombres»¹⁶².

Con sendas declaraciones citadas, inspiradas en la filosofía de pensadores de la talla de Montesquieu, Rousseau, Locke, Voltaire y en América por Tomás Jefferson, Madison, Hamilton, se intentó poner freno al absolutismo y despotismo reinante, dando también lugar al nacimiento de la primera generación de derechos, -civiles y políticos- aludida en párrafos precedentes consagrando derechos inalienables del hombre, como también la división de poderes, que a posteriori se integraron al proceso de constitucionalización de algunos países, dotándolos del mayor respaldo jurídico.

Es así que partiendo del reconocimiento de estos dos antecedentes básicos -americano y francés de 1776 y 1789 respectivamente- de las modernas declaraciones de derechos de hombre, se hará más hincapié en los antecedentes internacionales contemporáneos, dentro de los cuales se incorporan aquellas convenciones que Argentina ha ratificado y que por disposición constitucional, conforme a la reforma de 1994, tienen jerarquía constitucional¹⁶³ y son complementarios de los derechos y garantías reconocidos en dicha Constitución Nacional.

No obstante, cabe señalar que, además de los principales antecedentes internacionales que se tratarán a continuación, también existen otros tratados internacionales que reconocen este derecho en similares términos, tales como el Convenio Europeo para la salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades¹⁶⁴, firmado en Roma en 1950, la Convención Internacional de

¹⁶² MARTÍN MATEO, R. Nuevos instrumentos para la tutela ambiental. Ed. Trivium, Madrid, 1994, págs. 163 y ss.

¹⁶³ Ello es así por lo establecido en el artículo 75, inciso 22 de la Constitución argentina. Dentro de la nómina de tratados señalados en dicho artículo, encontramos la Declaración americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención americana sobre los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁶⁴ El Convenio Europeo para la salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, intentó establecer en la Europa de la posguerra, un mecanismo de protección y garantía de los derechos más elementales. Si bien nos encontramos

Derechos Civiles y Políticos, aprobada por la ONU en 1966, la Declaración de los Derechos Civiles, Políticos y Culturales de Teherán en 1973 y el Acta de Helsinki de 1975.

En base a las consideraciones efectuadas respecto a lo establecido en la última reforma constitucional de 1994, en cuanto al rango constitucional de algunas declaraciones y convenios señalados expresamente en el artículo 75, inciso 22, ya citado, se tratarán la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica.

1.-Declaraciones y Convenios:

Siguiendo un orden cronológico, se cita en primer término la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en el año 1948, que dedica el artículo IV al *Derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión*¹⁶⁵, que establece de manera concisa los derechos de investigación, opinión, expresión y difusión, y si bien no enumera expresamente el derecho a la información, este se encuentra incluido dentro de los derechos enumerados previamente.

ante un instrumento jurídico de carácter internacional, su contenido no es solo meramente declarativo de los principios y valores que establece sino que contiene además obligaciones objetivas derivadas de su carácter de tratado internacional. Si bien la redacción del artículo en su primer punto al aludir al derecho a la información parece referirse más puntualmente a la información mediática, esto es de los diversos medios de comunicación o de los profesionales de la información, ello no excluye a la información generada por organismos públicos, pues al decir de Jordi Bonet (Ob. Cit. Pág. 133) "se puede deducir del artículo 10 (1) del Convenio Europeo que la libertad de recibir y comunicar información e ideas tiene su punto de partida no sólo en la libertad de expresión, sino también en el derecho a saber o, incluso, en el derecho a participar en los asuntos públicos" (La negrita y subrayado pertenecen al autor citado).

¹⁶⁵ "Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión, de expresión y de difusión del pensamiento por cualquier medio".

Asimismo, en el contexto general de dicha declaración, "por primera vez, se reconoce internacionalmente que todos los hombres-no los de un Estado en concreto-por el sólo hecho de serlo, tienen unos derechos inherentes que derivan de su propia naturaleza y dignidad, y que se fundamentan en los conceptos de igualdad y libertad, derechos que se formulan con carácter universal, pero que han de ser reconocidos expresamente en los ordenamientos jurídicos estatales e internacionales".¹⁶⁶

Ese mismo año, se consagra la "**Declaración Universal de los Derechos Humanos**", aprobada por Resolución Nº 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de Diciembre de 1948, proclamada "*como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos...*".

Es en el artículo 19¹⁶⁷ donde se consagra el derecho a la libertad de expresión y opinión, omnicompreensivo o inclusivo del derecho a la información, esta vez de forma expresa, contemplando también la investigación y la recepción tanto de información como de opiniones y su difusión.

La trascendencia de estas declaraciones, no sólo radica en que en procesos posteriores, los Estados las van incorporando a sus cartas fundamentales, con lo cual adquieren toda la fuerza jurídica, sino que cobran vigencia también a través de las redes que se intercomunican generando asociaciones, coaliciones y actividades para hacer sentir los reclamos de la sociedad civil, tal como el movimiento de Transparencia Internacional –TI-, que enarbola el artículo 19 de la citada Declaración como punta de lanza para

¹⁶⁶ DE CARRERAS SERRA, LI. *Régimen jurídico de la información*. Ariel Derecho, Barcelona, 1996. Pág. 27.

¹⁶⁷ "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión: este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión". Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

reclamar en foros nacionales e internacionales por la implementación y real aplicación de estos derechos.

El 19 de diciembre de 1966 en la ciudad de Nueva York, se firmó el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**¹⁶⁸ que en la Parte II, artículo 19¹⁶⁹ del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, estableció también como parte integrante del derecho a la libertad de expresión, el de recibir y difundir información.

Este Pacto además de consagrar el derecho a la libertad de expresión, y de información, también señala que dichos derechos también entrañan deberes, y por primera vez, a la par de la consagración de derechos se establecen también algunas restricciones en orden a preservar la reputación de las personas, la seguridad nacional el orden público y la salud o la moral.

También es importante destacar que en este Pacto Internacional en su Parte IV se estableció el Comité de Derecho Humanos, que funciona en la sede de Naciones Unidas en Ginebra, que al año 2004 registra más de 1200 casos presentados por unos setenta y siete países, de acuerdo a las estadísticas efectuadas¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Aprobada en Argentina por Ley Nº 23.313, promulgada el 6/V/1986. B.O. 13/V/1986

¹⁶⁹ "1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, expresamente fijadas por la ley y ser necesaria para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

¹⁷⁰ Dichos datos se pueden consultar en la siguiente página web oficial:

http://www.unhchr.ch/html/menu2/8/stat2.htm_02/10/04. Se desprende del cuadro estadístico efectuado que la mayoría de las denuncias proceden de países más desarrollados tales como Austria, Canadá, Francia, Holanda, España como de los más pequeños y desigual desarrollo: Jamaica, Trinidad y Tobago, Uruguay por citar algunos.

Paralelamente a éste Pacto, también se suscribió el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**¹⁷¹, que en dicho contexto aludió tangencialmente al derecho a la información, refiriéndose a la difusión de los adelantos de la ciencia y la cultura (artículo 15, inciso 2.) y también en la Parte IV que establece el compromiso de los Estados Partes de presentar Informes al Secretario General de las Naciones Unidas, respecto a la aplicación de las disposiciones contenidas en el Pacto, si bien nada dice acerca de la publicidad del contenido de dichos informes o el acceso de los ciudadanos a dicha información.

En la ciudad de San José de Costa Rica en 1969 se firma la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** que presenta la particularidad y trascendencia de establecer, a la par del reconocimiento de derechos y deberes del ciudadano, la creación de órganos competentes para atender el cumplimiento de dicha Convención, tales como la Convención Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos de dilatada y prolífica labor en el continente.

Es de vital importancia las características de operatividad, aplicabilidad y exigibilidad que presenta esta Convención, conforme a lo apuntado precedentemente y estableciendo además, en su artículo segundo, la cláusula denominada "Deber de adoptar disposiciones de derecho interno", brindando desde el comienzo del texto sancionado, en el artículo 2¹⁷², vías o instrumentos para la aplicabilidad de lo pactado.

En el Capítulo II "Derechos Civiles y Políticos" encontramos el artículo 13¹⁷³ denominado "Libertad de pensamiento y de expresión", que consagra, en

¹⁷¹ Este Pacto también ha sido aprobado por Argentina a través de la citada Ley 23.313, por la que también se aprobó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁷² " Si el ejercicio de los derechos y libertades ...no estuvieren ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades".

¹⁷³ "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de

forma similar al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho a la libertad de expresión, y dentro e ella, la de buscar, recibir y difundir información, con limitaciones del mismo orden a las del Pacto citado, con la sola ampliación a los derechos de los demás, que va más allá del concepto de "reputación" al que también alude.

Respecto al citado artículo 13, se ha generado jurisprudencia de la Corte Interamericana, que si bien se refieren a algunos aspectos puntuales aunque no tan específicos con el derecho de acceso a la información pública, indudablemente hacen a la real vigencia de la libertad de expresión y de información, y en dichas sentencias se vierten conceptos importantes y que aportan no sólo a la interpretación sino también a la puesta en práctica de estos derechos.

Así encontramos un caso relativo a la colegiación obligatoria de periodistas en la que se amparan y reclaman la vigencia de los artículos. 13 y 29 – relativo a la interpretación del convenio- de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, solicitada por el Gobierno de Costa Rica.¹⁷⁴, en cuya sentencia,

toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
 - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación ideas y opiniones..."

¹⁷⁴ Jurisprudencia y decisiones internacionales O.E.A. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Serie A: Fallos y Opiniones No. 5. Opinión Consultiva OC-5/85 DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 1985. Los principales aspectos que resultan menester resaltar de dicha sentencia, son los que a continuación se transcriben, por la riqueza de los conceptos vertidos:

"...30. El artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión "comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole..." Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole...Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que

además de la sustanciosa elaboración, que analiza los alcances e

nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

31. En su dimensión individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas "por cualquier... procedimiento", está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente...
32. En su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias...
33. Las dos dimensiones mencionadas (supra 30) de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente...
39. El abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido. Aún en este caso, para que tal responsabilidad pueda establecerse válidamente, según la Convención, es preciso que se reúnan varios requisitos, a saber: a) La existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas, b) La definición expresa y taxativa de esas causales por la ley, c) La legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas, y d) Que esas causales de responsabilidad sean "necesarias para asegurar" los mencionados fines. Todos estos requisitos deben ser atendidos para que se dé cumplimiento cabal al artículo 13.2.
42. ...Se desprende de la reiterada mención a las "instituciones democráticas", "democracia representativa" y "sociedades democráticas" que el juicio sobre si una restricción a la libertad de expresión impuesta por un Estado es "necesaria para asegurar" uno de los objetivos mencionados en los literales a) o b) del mismo artículo, tiene que vincularse con las necesidades legítimas de las sociedades e instituciones democráticas.
55. ...también resulta contradictorio con la Convención todo acto del poder público que implique una restricción al derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, en mayor medida o por medios distintos de los autorizados por la misma Convención; y todo ello con independencia de si esas restricciones aprovechan o no al gobierno.
56. Más aún, en los términos amplios de la Convención, la libertad de expresión se puede ver también afectada sin la intervención directa de la acción estatal. Tal supuesto podría llegar a configurarse, por ejemplo, cuando por efecto de la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación, se establecen en la práctica "medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones".
- 77...el bien común reclama la máxima posibilidad de información y es el pleno ejercicio del derecho a la expresión lo que la favorece... Un sistema de control al derecho de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información que la sociedad recibe puede ser fuente de grandes abusos y, en el fondo, viola el derecho a la información que tiene esa misma sociedad."
www.cajpe.org.pe/basesdedatos/ddhh/default.htm 26/5/04.

interpretaciones de las libertades y derechos contenidas en el citado artículo 13, efectúa una interesante comparación entre este artículo, y el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Fundamentales¹⁷⁵ relativo a la libertad de pensamiento.

¹⁷⁵ Fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos citado ut supra:

- “...43. En relación con este punto, la Corte estima que es útil comparar el artículo 13 de la Convención con el artículo 10 de la Convención (Europea) para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en adelante "la Convención Europea") y con el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante "el Pacto")...
44. Es cierto que la Convención Europea utiliza la expresión "necesarias en una sociedad democrática", mientras que el artículo 13 de la Convención Americana omite esos términos específicos. Sin embargo, esta diferencia en la terminología pierde significado puesto que la Convención Europea no contiene ninguna provisión comparable con el artículo 29 de la Americana, que dispone reglas para interpretar sus disposiciones y prohíbe que la interpretación pueda "excluir otros derechos y garantías... que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno". Debe enfatizarse, también, que el artículo 29 d) de la Convención Americana prohíbe toda interpretación que conduzca a "excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre...", reconocida como parte del sistema normativo por los Estados Miembros de la OEA en el artículo 1.2 del Estatuto de la Comisión...Las justas exigencias de la democracia deben, por consiguiente, orientar la interpretación de la Convención y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas.
45. La forma como está redactado el artículo 13 de la Convención Americana difiere muy significativamente del artículo 10 de la Convención Europea, que está formulado en términos muy generales. En este último, sin una mención específica a lo "necesario) en una sociedad democrática", habría sido muy difícil delimitar la larga lista de restricciones autorizadas. En realidad, el artículo 13 de la Convención Americana al que sirvió de modelo en parte el artículo 19 del Pacto, contiene una lista más reducida de restricciones que la Convención Europea y que el mismo Pacto, sólo sea porque éste no prohíbe expresamente la censura previa.
46. Es importante destacar que la Corte Europea de Derechos Humanos al interpretar el artículo 10 de la Convención Europea, concluyó que "necesarias", sin ser sinónimo de "indispensables", implica la existencia de una "necesidad social imperiosa" y que para que una restricción sea "necesaria" no es suficiente demostrar que sea "útil", "razonable" u "oportuna". (Eur. Court H. R., *The Sunday Times case*, judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, párr. no. 59, págs. 35-36). Esta conclusión, que es igualmente aplicable a la Convención Americana, sugiere que la "necesidad" y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas sobre el artículo 13.2, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido... Es decir, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo. (*The Sunday Times case*, *supra*, párr. no. 62, pág. 38; ver también Eur. Court H. R., *Barthold judgment* of 25 March 1985, Series A no. 90, párr. no. 59, pág. 26).
- 51...la Corte no puede eludir un comentario acerca de un criterio de interpretación sugerido por Costa Rica en la audiencia del 8 de noviembre de 1985. Según ese planteamiento en la hipótesis de que un derecho recogido en la Convención

Por otra parte, el 2 de octubre de 2000 se sancionó la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**, proclamándose en diciembre del mismo año, en el transcurso de la Cumbre Europea de Niza, con el fin de reafirmar *"los valores indivisibles y universales de la dignidad de la persona, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho."*¹⁷⁶

En definitiva, se trata de reverdecer las antiguas, pero siempre vigentes e inacabadas banderas de la "libertad, igualdad y fraternidad" enarboladas en la Revolución Francesa, y que luego fueron receptadas en las Constituciones posteriores, a la luz de las problemáticas que enfrenta el hombre en este nuevo milenio y también conforme a las exigencias éticas de equidad inter e intra generacional.

Así se expresa que dicha Carta reafirma "los derechos reconocidos especialmente de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros, el Tratado de la Unión Europea y los Tratados comunitarios, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales...así como de la

Americana fuera regulado de modo más restrictivo en otro instrumento internacional referente a los derechos humanos, la interpretación de la Convención Americana debería hacerse tomando en cuenta esas mayores...pensamos que en cuanto a interpretación de tratados, puede sentarse el criterio de que las reglas de un tratado o convención deben interpretarse en relación con las disposiciones que aparezcan en otros tratados que versen sobre la misma materia. También puede definirse el criterio de que las normas de un tratado regional, deben interpretarse a la luz de la doctrina y disposiciones de los instrumentos de carácter universal. (Subrayado del texto original)...

52. La anterior conclusión se deduce claramente del artículo 29 de la Convención, que contiene las normas de interpretación, cuyo literal b) indica que ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de: limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados. En consecuencia, si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana...".

¹⁷⁶ Cita del segundo párrafo del Preámbulo de la citada Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos"¹⁷⁷.

En cuanto al Tribunal Europeo de los Derechos Humanos que funciona en Estrasburgo, cuya reforma se debate, recibe planteamientos de casos que denuncian la violación del artículo 6º relativo al derecho a la libertad y a la seguridad, que dada su amplitud y ambigüedad ha hecho eje de la gran mayoría de reclamos presentados a la fecha.

Dentro del articulado, el artículo 11 titulado "Libertad de expresión y de información" establece que:

"toda persona tiene derecho a la libertad de expresión y la libertad de recibir o de comunicar información o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridad pública y sin consideración de fronteras".

Más específicamente en el artículo 42, denominado "Derecho de acceso a los documentos" consagra el derecho de acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, y éste derecho se reconoce de manera amplia, no sólo para los ciudadanos de la Unión Europea, sino también para personas físicas o jurídicas domiciliadas en algún Estado miembro.

También durante el año 2000 se celebró la Conferencia Ciudades por los Derechos Humanos en la ciudad de Saint Denis, sancionándose la Carta de los Derechos Humanos en la Ciudad, dentro de los cuales también se consagra en la II Parte denominada "Derechos civiles y políticos de la ciudadanía local", el derecho a la información en el artículo XI, estableciendo:

"1. Se reconoce el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a ser informados sobre todo lo relativo a la vida social, económica, cultural y administrativa local. Los únicos límites son el respeto a la intimidad de las personas, y la protección de la infancia y la juventud.

2. Las autoridades municipales garantizan los medios para que la circulación de la información que afecte a la población sea accesible, eficaz y transparente. Para ello, impulsan el aprendizaje de tecnologías informáticas, su acceso y su actualización periódica."

¹⁷⁷ Ibidem. Párrafo quinto.

Lo más novedoso en esta consagración local del derecho a la información lo constituye no sólo la importancia de la información que es definitiva el "insumo básico" para una participación constructiva y responsable como reaseguro de una verdadera gobernanza, sino también el resaltar el compromiso directo de la autoridad local para viabilizar, a la par que fomentar tanto el flujo de información como el uso de nuevas tecnologías.

También resalta la denominación "ciudadanos y ciudadanas", remarcando "ex profeso" el género, lo cual no es redundante ni excesivo, si tenemos en cuenta la importancia del rol desempeñado por la mujer en los proyectos de desarrollo fundamentalmente en el llamado "tercer mundo", y la importancia del aporte de género en la problemática ambiental, reconocida principalmente en el ámbito de las Naciones Unidas, dando lugar a una serie de programas en donde el papel en la concienciación y la tarea concreta de la mujer ha sido gravitante.

2.- Normativa de los Estados Europeos y Americanos.

Al analizar cómo fue evolucionando el derecho de acceso a la información, a partir de la consagración de la libertad de expresión, continuando por el derecho de acceso a los archivos y documentos en poder de la Administración, hasta llegar a un más amplio derecho a la información, vemos que los principales antecedentes en el mundo¹⁷⁸ occidental los encontramos en su más amplio desarrollo a partir de "los años 60 cuando prácticamente todos los Estados democráticos se plantean y afrontan la regulación de éste derecho"¹⁷⁹.

No es casual entonces que en las nuevas, discontinuas y frágiles democracias latinoamericanas no encontremos antecedentes normativos en la citada década, sino que recién en estos últimos años se están sancionando las primeras normas que regulan el acceso a la información pública, como es el caso

¹⁷⁸ Nos encontramos que varios países incorporaron el derecho a la información en sus constituciones, como los casos de Grecia, 1975, art. 10; Portugal, 1976, art. 268; Brasil, 1988, art. 5; Colombia, 1991, art. 74; Ecuador, artículo 81, por citar algunos casos no tratados especialmente en el presente punto.

¹⁷⁹ CASTELLS ARTECHE, J. Ob. Cit., pág. 140.

de Perú y México¹⁸⁰ o recién discutiendo y presentando proyectos legislativos, como en el caso de Argentina.

A Estados Europeos

En Europa, Suecia ha sido pionera en cuanto a la consagración del principio de libre acceso a los documentos oficiales a través de la Real Ordenanza sobre Libertad de Prensa el año 1766, como resultado de la lucha de poderes entre sectores de la burguesía y la aristocracia del reino sueco, instituyendo el primer antecedente tendente a la transparencia administrativa, como un modo de contralor y fiscalización política de los que ejercían el poder.

No obstante, esta normativa sufriría nuevamente las vicisitudes políticas del país, que vivió un nuevo período de absolutismo, hasta que, en 1812, se sancionara una nueva Ordenanza sobre Libertad de Prensa.

Se inicia una nueva etapa histórica que trata de ir avanzando para salir del "ocultismo" o "esoterismo" en la actividad administrativa, al decir de Pitarch¹⁸¹ y Braibant¹⁸² intentando consagrar prácticas más transparentes y cercanas a los ciudadanos.

En cuanto al sujeto activo reconocido en la normativa, textualmente alude a los ciudadanos suecos, pero en virtud a una interpretación más amplia e integral de dicha legislación, la legitimación se ha hecho extensiva a todos los extranjeros residentes en el país, pues en el Capítulo 14, artículo 5 se establece "el trato en pie de igualdad de éstos respecto a los ciudadanos suecos".

¹⁸⁰ En la última reforma de la Constitución de México, en su artículo 6º se establece que el "derecho a la información será garantizado por el Estado".

¹⁸¹ PITARCH, I. "Per una administració transparent".Administració Pública Nº 3, 1980, pág. 151.

¹⁸² BRAIBANT, Guy y Ot. Le controle de l' Administration et la protection des citoyens. Cujas. París, 1977, pág. 75.

Si bien se reconoce el "principio de igualdad", Martínez Bargaño¹⁸³ señala que hay casos claros de "prerrogativas" en cuanto a la mayor apertura y respuesta que obtienen tanto el sector correspondiente a los medios de información y también por el importantísimo papel que desempeña el Ombusman en la sociedad sueca, como también las Comisiones de investigación parlamentaria. Pero todo ello responde a una filosofía de publicidad y transparencia, pues tanto en el caso de los periodistas, es muy bien considerada la función social que cumplen y el efecto multiplicador en la comunidad de la información que por su intermedio se difunda; otro tanto en cuanto al papel y a la tarea de contralor del accionar gubernamental por parte del Ombusman o las Comisiones Parlamentarias, que en definitiva coadyuvan a una mayor transparencia administrativa.

Respecto a las limitaciones al derecho de acceso a la documentación en Suecia, se establecen en el mismo artículo 1º y se refieren a documentos relativos a:

- Seguridad del reino.
- Relaciones exteriores.
- Inspección, supervisión y control a cargo de autoridades públicas.
- Prevención y persecución de delitos.
- Preservación de la intimidad, seguridad personal, decencia y moralidad.

FRANCIA cuenta con antecedentes trascendentales en la materia desde 1789, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, a diferencia de otros países europeos, con una larga y arraigada cultura libertaria, siendo la libertad de expresión uno de los pilares básicos de la Revolución Francesa.

No obstante, de los principios a los hechos, mucho camino y tiempo ha llevado el pasar del secretismo instaurado por el "Ancien Régime" a la anhelada transparencia en la relación Administración-Administrado.

¹⁸³ MARTINEZ BARGUEÑO. Ob. Cit., pág. 31 y ss.

Recién a partir del año 1978 es cuando esa nueva filosofía política surgida en 1789, se concretiza, tal como afirma Pomed Sánchez¹⁸⁴ en cuatro normas básicas en relación con la información producida y/o almacenada por la administración pública:

-Ley 78-17, del 6 de enero de 1978, relativa a informática, ficheros y libertades.

-Ley 78-753 del 17 de julio de 1978, que aprueba disposiciones relativas a la mejora de las relaciones Administración-administrado, con un título específico, el Título I "De la libertad de acceso a los documentos administrativos".

-Ley 79-18, de 3 de enero de 1979, que regula el acceso a los archivos.

-Ley 79-587, de 11 de julio de 1979, que modifica algunos artículos de la Ley 78.

De dicho cuerpo normativo también surge la creación de importantes organismos de aplicación, para asegurar el cumplimiento de las normas: la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos -C.A.D.A. y la Comisión Nacional de Informática y Libertades -CNIL-.

Esta normativa es bastante amplia en cuanto a quienes detentan la titularidad del derecho consagrado, refiriéndose a "toda persona", siendo sujeto pasivo de la obligación que emana de la norma, tanto organismos públicos como organismos privados que tengan a su cargo algún servicio público; así también en cuanto al contenido de la información, ésta se refiere a toda aquella contenida en documentos de la Administración, tales como reportes, dossier, estudios, estadísticas, circulares, instrucciones, directivas, entre otros.

Por tanto, la impronta de la norma sancionada es de amplitud y apertura, conteste a la cultura libertaria aludida, siendo escasos los espacios de reserva o secreto excluidos de la ley sancionada.

¹⁸⁴ POMED SÁNCHEZ, L. *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid, 1989, pág. 65.

Continuando el análisis legislativo en el ámbito europeo en el REINO UNIDO por su parte, dos características primordiales son importantes de destacar para conocer las bases imperantes respecto a ésta temática: uno, es la importancia de "los municipios, en el local government y por otra parte...que no existe en el ordenamiento inglés ninguna norma con rango de ley que proclame, con carácter general, la vigencia del referido principio [...de transparencia administrativa] que vendrá a ser la excepción frente a la regla general de secreto, de confidencialidad, de tal forma que toda la información custodiada por una entidad administrativa, en tanto en cuanto no se prevea otra cosa, quedará excluida del conocimiento público"¹⁸⁵.

Por tanto, no existiendo una regulación general de acceso a la información pública, rige el principio de reserva, regulado en la Official Secrets Acts, no obstante lo cual en algunas normas dispersas, encontramos disposiciones que posibilitan la consulta pública principalmente referida a impuestos y ordenación del territorio.

Esta situación a provocado no pocas polémicas¹⁸⁶ en el Reino Unido, que muchas veces a llegado a los estrados judiciales, pero lamentablemente la jurisprudencia no ha fijado una clara postura a favor de una mayor publicación y transparencia administrativa.

ALEMANIA también se encontraba en situación similar en cuanto al acceso a la documentación pública, en donde se imponía el principio de confidencialidad, lo que dio lugar a reacciones en la doctrina en pos de una mayor apertura y transparencia.

Muy gradualmente se fue corriendo el velo a la actividad pública, permitiendo un acercamiento de los ciudadanos, a través de medidas tales como la publicación de "Informes para el Trabajo Público" que debían emitir todos los

¹⁸⁵ MARTINEZ BARGUEÑO. Ob. Cit., pág. 58 y ss.

¹⁸⁶ Al respecto pueden consultarse a WADE, H.W. Administrative Law. Calrendon Press, Oxford, 1977. WEISBAND, E. y FRANK T. Secrecy and foreign policy. Oxford University Press, Oxford, 1974.

ministerios o la creación de una Oficina de Prensa e Información, que también emitía un Boletín informativo.

Asimismo, cabe señalar que “en Alemania reina el principio de que el ciudadano, como individuo autónomo de un estado de derecho, tiene facultad para que le sea contestada cualquier pregunta que haga a un organismo administrativo. Esta facultad no está basada en ninguna norma jurídica...sin que tal obligación pueda ser base de reclamación judicial”.¹⁸⁷

También contaban con el “derecho de vista del expediente del art. 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo...derecho más limitado, porque sólo se refiere a los interesados en un procedimiento administrativo”¹⁸⁸.

No obstante, en el artículo 19, párrafo 4, de la Ley Fundamental [prevee] “si alguien es dañado en sus derechos por el poder público, tiene abierto el camino jurídico. En tanto no esté justificada otra competencia, se dispone de la vía jurídica ordinaria”¹⁸⁹.

En cuanto a ITALIA, el derecho a la información fue consagrado en la Constitución italiana, en el artículo 20, y llevó un largo proceso tras la posguerra, intentando un “espíritu de colaboración situando a los dos protagonistas de la actuación administrativa, es decir al ciudadano y a la Administración, en condiciones de informarse recíprocamente sobre sus propias exigencias”¹⁹⁰.

Pero es recién a partir de la década del noventa cuando se sancionó, por un lado, la Ley 142/1990 respecto al ordenamiento de las autonomías locales, que preveía el derecho de acceso a la información del ciudadano y también la Ley

¹⁸⁷ FAUDE, M.A. “La información administrativa en Alemania”. Documentación Administrativa Nº 91/92, 1965, pág. 148 y ss.

¹⁸⁸ ERICHSEN, H.U. “Das Recht auf freien Zugang zu Informationen ubre die Umwelt”, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1992, nº 5, pág. 414 y ss.

¹⁸⁹ IBIDEM, pág. 158.

¹⁹⁰ LUPO, Vito. “La información administrativa en Italia”. Documentación Administrativa Nº 248/249, mayo-diciembre, 1997, pág. 91.

241/90, que fue considerada una "nueva norma en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a la documentación administrativa"¹⁹¹.

Esta última norma citada, si bien repite en líneas generales, las características similares de la legislación europea respecto al acceso al derecho a la información, no obstante es más restrictiva en cuanto a las exigencias requeridas al titular del derecho, quien debe acreditar un "interés jurídicamente relevante" al decir de PRIORE¹⁹².

En su artículo 1.1. "identifica entre los principios cardinales de la acción administrativa el de su publicidad y dedica un entero capítulo al derecho de acceso en cuanto institución dirigida explícitamente a asegurar la transparencia administrativa (art. 22.1.)...precisamente el derecho de acceso sea la institución que ha recibido quizás la mayor aplicación y sobre la que se ha desarrollado el mayor debate doctrinal y jurisprudencial"¹⁹³.

Es así que la "actividad informativa que se desarrolla sistemáticamente en Italia con el fin de favorecer la expansión y comprensión recíproca entre la Administración Pública y el grupo o individuos administrados, logra un indudable efecto formativo incluso sobre los destinatarios de los servicios públicos. La información se ha revelado como un eficaz instrumento de educación cívica al acelerar la formación de la conciencia de los deberes y de los derechos propios y de los demás, creando así ese espíritu de solidaridad social que fortalece los fundamentos de la convivencia civil"¹⁹⁴.

B. Especial referencia a la legislación española

Resulta menester incidir particularmente en la legislación de España en cuanto al derecho de acceso a la información administrativa, en este caso, dadas

¹⁹¹ PRIORE, Ricardo. Ob.cit. pág 236.

¹⁹² IBIDEM Pág. 240.

¹⁹³ ARENA GREGORIO. "La transparencia administrativa". Documentación Administrativa N° 248/249, mayo-diciembre, 1997, pág. 362.

¹⁹⁴ LUPO, Vito. Ob. Cit., pág. 91.

las similitudes y antecedentes históricos, culturales y jurídicos que la unen a Argentina, efectuando una apretada síntesis de la evolución de dicha normativa¹⁹⁵.

A partir del año 1958 con la sanción de la Ley de Procedimiento Administrativo –LPA- por primera vez con carácter general se regula¹⁹⁶ el acceso a la información administrativa, dentro del contexto de acercar la Administración a los ciudadanos, si bien con un carácter bastante restrictivo, y con connotaciones más formales que sustanciales, no obstante la creación de una Oficina de Iniciativas y Reclamaciones¹⁹⁷. En el artículo 62 de la LPA, se reguló el derecho de los interesados en un expediente administrativo, para conocer en cualquier momento, el estado de su tramitación.

El mismo año, se dictó la Orden del Ministerio de la Presidencia de 22 de octubre de 1958, que estableció las normas de funcionamiento de las oficinas de información, dictándose varios años más tarde el Decreto 93/1965¹⁹⁸.

La Constitución Española de 1978, trata sobre la temática de la información, en diversos artículos: Así en el art. 20.1.d) establece que se *“reconocen y protegen los derechos...A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”*; más adelante en el art. 51.2, consagra que los *“poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios...”*.

¹⁹⁵ Vid REAL FERRER, Gabriel y OCHOA MONZO, Joseph. Ob. Cit. pág.108 y ss.

¹⁹⁶ Así, el art. 33 de la LPA se establecía: “En todo Departamento Ministerial, Organismo Autónomo o gran Unidad Administrativa de carácter civil, se informará al público acerca de los fines, competencia y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios, mediante oficinas de información, publicaciones ilustrativas sobre tramitación de expedientes, diagramas de procedimientos, organigramas, indicación sobre localización de dependencias y horarios de trabajo y cualquier otro medio adecuado...”

¹⁹⁷ Según surge del art. 34 LPA.

¹⁹⁸ En el artículo 11 del decreto 93/1965, se reglamentó de forma conjunta, los artículos 33 y 34, dada su estrecha relación

Más adelante, en el artículo 105, inciso b) consagra que la ley establecerá la regulación del “*acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*”.

De manera que derivó en una norma la implementación del derecho de acceso a la documentación pública, a la par que marcó constitucionalmente los límites de dicho acceso, configurando así el contenido y ámbito del derecho. Dicha regulación, no estuvo exenta de polémicas y debates doctrinarios¹⁹⁹, que llegaron también al terreno jurisprudencial, expidiéndose el más alto Tribunal de España²⁰⁰ al sancionarse la Ley 30/1992²⁰¹, (que se analizará en párrafos posteriores).

Mientras existía el vacío legal, algunos autores²⁰² consideraban que debía incluirse al derecho de acceso a la documentación pública, dentro del derecho

¹⁹⁹ Vid. SAINZ MORENO, Fernando. “El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”. REDA Nº 24, 1980; ALVAREZ RICO, “El derecho de acceso a los documentos administrativos”. DA. Nº 183, 1979; PRIETO SANCHIS, L. “Dos años de jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre cuestiones constitucionales”. REDC Nº 2, 1981.

²⁰⁰ Así el Tribunal Supremo, por sentencia de 16 de octubre de 1979, en relación al art. 105 de la Constitución, manifestaba que dicho artículo “...exige una ley que lo regule, y, mientras esta no se elabore y publique, no se puede situar a la Administración frente a una laguna legal para resolver las situaciones jurídicas, pues la actividad administrativa ha de estar en todo momento sometida al Ordenamiento Jurídico preestablecido...de no estimarlo así se quebrantarían los principios fundamentales en todo estado de Derecho, el de la certeza del Derecho y la Seguridad Jurídica, por lo que tanto el administrado como la Administración conocen la norma y pliegan a ella su conducta...a la jurisdicción sólo le corresponde aplicarlo al caso concreto y la formulación del Derecho por los Tribunales y la Jurisprudencia no debe alcanzar hasta el extremo de sustituir los sistemas jurídicos establecidos...nuestra Ley Orgánica sólo confiere a los Tribunales la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, pero no hacer una modificación legislativa al socaire de una interpretación hecha al amparo de un principio constitucional que no deja a los Tribunales la facultad de desarrollo, sino que expresamente prescribe que sea una Ley la que lo regule, por lo que mientras esta ley no se dicte es claro que el ámbito o extensión que debe darse al principio de publicidad tiene que ser fijado en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958...”

²⁰¹ Al ser sancionada la citada ley, denominada Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, en su artículo 37 finalmente se reglamentó el artículo 105 de la CE.

²⁰² Vid. DESANTES GUANTER, J. *Teoría y Régimen Jurídico de la documentación*. Eudema. Madrid, 1987, pág. 160.

genérico a recibir información consagrado en el artículo 20.1.d. CE; otra parte de la doctrina, con una concepción más amplia opinaba²⁰³ que debía aplicarse directamente el citado artículo 105 CE, posición que fue rechazada por la jurisprudencia²⁰⁴.

También es dable citar la Ley 7/1985 de 2 de abril, que estableció las Bases del Régimen Local, que en su artículo 69.1. expresaba que “las Corporaciones Locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local” y al año siguiente en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, relativo a la Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de los Entes Locales, en el artículo 234 se refería al “derecho general de acceso a la información municipal reconocido a los vecinos en general” importantísimo avance de cara a una interacción directa Administración-administrado.

Asimismo en la citada Ley 7/1985, se estableció en el artículo 77 que:

"Todos los miembros de las Corporaciones Locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función".

Este artículo 77 “viene a ser complementario del art. 20 LBRL, conforme al cual todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tienen derecho a participar mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos en los órganos complementarios, precepto que tiene por fundamento la garantía de acierto de su labor en los Plenos, y el hacer viable la función de control y

BEL MALLEL, J. *El derecho a la información local*. Ciencia Distribución, Madrid, 1990, pág. 66.

²⁰³ Vid. BERMEJO VERA, “El secreto en las Administraciones Públicas. Principios básicos y regulaciones específicas en el ordenamiento jurídico español”. REDA, N° 57, 1988, p. 23.

JIMENEZ PLAZA, M. “El derecho de acceso a la información en el ámbito local” en MUÑOZ MACHADO, S (dir.) *Tratado de Derecho Municipal*. T. I., 2º ed. Thompson-Civitas, Madrid, 2003, págs. 1024 y 1025.

MESTRE DELGADO, J. *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos (Análisis del art. 105.b) de la Constitución*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1998, pág. 83.

fiscalización de los órganos de gobierno, siendo en ambos casos, la información fundamental”²⁰⁵. El indudable contenido político del citado artículo, dio lugar a debates que llegaron a la justicia generando jurisprudencia²⁰⁶ respecto a la cuestión.

Finalmente, se sancionó en el año 1992 una normativa general a través de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, denominada “Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común” –LRJPAC– que en sus artículo 35 y 37, regularon el acceso a la documentación administrativa.

Es así que “podemos considerar que el tipo de información y los sujetos legitimados para solicitarla eran las principales diferencias entre los dos tipos de información previstos”²⁰⁷. Por un lado, en cuanto al objeto de la norma, se facultaba al ciudadano para solicitar información pública general, esto es tanto respecto a requisitos, modalidades o formas de presentación de proyectos y por otro lado respecto a la información contenida en documentos o archivos e información pública particular referida a una determinada tramitación o a la identificación de funcionario que intervino.

Respecto a los sujetos legitimados, encontramos por un lado a los ciudadanos, sin necesidad de una especial legitimación, como sujetos activos que deben solicitar la información, y a la Administración a cuyo cargo está generar la

²⁰⁴ LASCANO BROTONS, I. “El derecho a recibir información administrativa local”. UPV/EHU. Fac. de CC Sociales y de la Comunicación Mediateka 11, 2005, pág. 114.

²⁰⁵ SANCHEZ CASTAÑARES, I. “El derecho de información de los miembros de las corporaciones locales” publicado en la pág. web <http://noticias.juridicas.com> 05/10/03

²⁰⁶ Vid. STS 24-XI-1993 Nulidad del acuerdo del Pleno por no haber estado a disposición de los concejales la documentación de los asuntos a tratar en la sesión, a partir de la convocatoria de ésta, aún cuando el acuerdo hubiese sido el mismo de haberse cumplido la normativa. STS 18-X-95 Derecho a información de cada concejal individualmente. Jurisprudencia citada por Sanchez Castañares en el artículo señalado.

²⁰⁷ CERRILLO MARTINEZ, A. “Régimen jurídico de la información administrativa”, en TORNOS MAS, Joaquín y GALÁN GALÁN, Alfredo. *Comunicación Pública*. Marcial Pons, Madrid, 2000, pág. 221.

información, sistematizarla y ponerla a disposición de los ciudadanos que la requieran.

En cuanto a las limitaciones²⁰⁸ establecidas respecto al derecho de acceso contempladas en el artículo 105.b²⁰⁹ de la Constitución española, motivo de numerosas polémicas ya señaladas acerca de su operatividad inmediata o la necesidad de reglamentación de dicho artículo, cuestión finalmente zanjada por el máximo tribunal de justicia español a favor de la segunda posición doctrinaria.

Ello también motivo a que en la Exposición de Motivos de la Ley 30 se aludiera a la cuestión debatida, razón por la cual se procedió a efectuar la requerida reglamentación en el artículo 37 de la citada ley, que también provocó críticas, considerando que desvirtuaba y hasta amputaba los derechos establecidos en el artículo 105 de la Constitución Española.

El citado artículo 37 dispone en el número 1, *in fine*, el acceso de los ciudadanos a los registros y documentos que formen parte de un expediente y obren en los archivos administrativos, «*siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud*», exigencia que no surge de la Constitución ni de la legislación general.

En el apartado 4 del mismo precepto se establece una cláusula genérica en la que se determinan tres causales que permiten a la Administración denegar el ejercicio del derecho de acceso en casos puntuales, tales como: cuando prevalezcan razones de interés público sobre el derecho; cuando existan intereses de terceros más dignos de protección; y cuando así lo disponga una Ley.

²⁰⁸ En la normativa española, encontramos antecedentes de numerosa y diversa legislación limitativa del derecho de acceso a la documentación pública; así la Ley 48/1978 Modificatoria de la Ley 9/1968 de Secretos Oficiales; la Ley Orgánica 1/1982 de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la propia imagen, de 5/5/1982; la Ley Orgánica 5/1992 de regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal, de 29/10/1992.

²⁰⁹ Se refiere a documentos relativos a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas

Esta Ley 30, es una ley marco, que rige en el Estado Español y al respecto se han dictado básicamente dos decretos reglamentarios relativos a organización interna y prestación de servicios: el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero y, por otro, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. El primero regula los servicios de información administrativa y atención al ciudadano, en tanto el segundo, denominada LOFAGE establece las pautas para establecer los centros de información administrativa y los servicios que se deben prestar al ciudadano.

A modo de conclusión al panorama general de la regulación del acceso a la documentación pública en España, podemos percibir que si bien se receptan los anhelos de transparencia y mayor protagonismo ciudadano en la toma de decisión, sumándose al reclamo de tales exigencias que surgen desde ámbitos doctrinarios, políticos y sociales, no resulta claro ni libre de obstáculos el camino recorrido para consolidar en la Administración esta reiterada concepción de la “casa de cristal” y de puertas abiertas a los ciudadanos para que conozcan, se informen, formen opinión y en dichas condiciones participen en la toma de decisiones que les competen.

Las declaraciones de principios constitucionales y las contenidas en las regulaciones generales resultan promisorias, pero se ven opacadas, cuando no coartadas o desvirtuadas con las reglamentaciones que se realizan, supuestamente para poner en práctica los derechos consagrados en pos de la transparencia y la participación ciudadana, por lo cual los intentos de democratizar tales prácticas administrativas, corren el riesgo de desdibujarse vía reglamentación o interpretación judicial.

C. Estados Americanos

En los ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, una década posterior a la pionera declaración sueca, se sancionó la Declaración de Derechos de Virginia en 1776 que incorporó la libertad de expresión, estableciendo que la *“libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y no puede ser restringida*

jamás, a no ser por gobiernos despóticos"; dicha libertad es años más tarde receptada por la Constitución americana de 1787.

Puntualmente, respecto a la consagración del derecho a la información, fue el Estado de Maryland el pionero en los Estados Unidos y "ya desde 1896 encontramos el primer precedente..."²¹⁰ pero es finalmente en 1966 cuando se sanciona la conocida "*Freedom of Information Act*" –FOIA-, con el objetivo de dotar de mayor transparencia a la actividad de la Administración.

También debe destacarse la *Government in the Sunshine Act*, literalmente el Acta del Gobierno al Sol, instrumento jurídico central para una administración pública transparente, de contenido aun más estricta que la FOIA, que establece como principio general la publicidad de las deliberaciones y reuniones de los organismos estatales, a excepción de todas aquellas situaciones que pudieren afectar la seguridad nacional, secretos comerciales, a terceros o la privacidad de terceros.

Es importante también señalar, que luego de la Segunda Guerra Mundial, se impuso la denominada "Doctrina Michael John", receptada en la sentencia "New York Times v. Sullivan", por el Tribunal Supremo Federal que consideraba que la libertad de expresión es básica para el proceso de formación de la opinión pública, la cual a su vez resulta fundamental para el funcionamiento de las instituciones del sistema democrático.

Unos años más tarde, en 1972 se crea un organismo -Freedom of Information Clearing House- "órgano independiente de la Administración y sin personalidad jurídica propia, entre cuyas funciones destaca su labor de auxilio a los peticionarios "...haciendo posible que los mismos interpongan los recursos pertinentes..."²¹¹, asimismo, también tiene encomendada la recopilación de información que le es derivada a tal fin.

²¹⁰ RAMÍREZ, Manuel. *El derecho a la información*. Ed. Libros Pórtico, Zaragoza, 1995, pág. 30.

Luego de unos años de aplicada la F.O.I.A., y evaluada su aplicación se realizaron dos reformas: en 1974 y 1976 tendentes a ajustar plazos, para evitar los problemas de retardos y dilaciones, como también establecer la obligación de elaborar una memoria anual, en la que se registrara el número de actuaciones realizadas y los tiempos en dar respuestas a las solicitudes presentadas.

Todo ello, para profundizar aún más no sólo la mayor interacción Administración/administrado, sino siempre en miras de lograr una mayor transparencia en el accionar gubernamental, de modo tal de permitir mejores y mayores seguimiento y controles no sólo de organismos públicos o privados, sino de la comunidad toda, incentivando una mayor participación ciudadana, que es en definitiva lo que convalida y legitima cada acción de relevancia pública, en un estado democrático.

A tal fin, la normativa estadounidense establecía una serie de procedimientos tendentes a la publicidad e información del ciudadano: así encontramos en primer término la obligación de publicar en el "Public Register", datos básicos de cada una de las Agencias del Estado, esto es organización, objetivos, procedimientos y trámites para la obtención de información que se requiera; en segundo término, está la obligación de poner a disposición del público una serie de documentación definitiva que emane de la Agencia y finalmente, todo este accionar debe estar encuadrado dentro de los principios de diligencia y prudencia; esto es, las respuestas dadas a los solicitantes deben ser rápidas, expeditivas, y dicha información no debe transgredir el marco de la reserva o secreto preestablecido en la ley.

Respecto a la delicada área de reserva o secreto que la Administración dispone, además de las previstas en la F.O.I.A., tales como las referentes a la defensa nacional, política exterior, secreto comercial e industrial e intimidad de las personas, también se encuentran dispersas en otras normativas del Estado, las denominadas "Executive Orders" en las que se determinan algunas de las

²¹¹ POMED SÁNCHEZ, L.. Ob. Cit., pág. 47 y ss.

"informaciones clasificadas" y que han dado pie a amplios debates tanto en la doctrina como en la jurisprudencia²¹².

En cuanto a los titulares del derecho a la información contenida en la F.O.I.A., la legitimación es amplia, habilitándose a "toda persona"; asimismo, también se prevé un régimen de acceso particular o privilegiado, respecto a los profesionales de la información como también para la investigación y elaboración de normas de los parlamentarios.

Antes de concluir con la evolución normativa en materia de derecho a la información pública, resulta oportuno marcar las tendencias más recientes en la materia en el país del norte. Durante la gestión demócrata de Clinton, en 1993 se dictó un memorando²¹³ para las dependencias federales, tendiente a una revitalización de la Ley de Libertad de Información –FOIA-, remarcando luego desde el Departamento de Justicia que las exenciones a la libertad de información debían aplicarse con carácter restrictivo y con sólidos fundamentos, esto es, se trataba de aplicar una política de mayor apertura y transparencia.

Años más tarde, en 2001 durante la gestión republicana de Bush Jr., se produce un cambio radical en la política de Estado, a partir del cual el Departamento de Justicia establece que deben sopesarse cuidadosamente razones, institucionales, comerciales o personales para brindar la información que se solicite.

Ello se profundiza aún más luego del tristemente célebre atentado del 11 de Septiembre de 2001, ante lo cual se han planteado propuestas de reformas de la FOIA. No obstante, a partir de dicho suceso, ya se han tomado medidas tales

²¹² En cuanto a la doctrina norteamericana, en este aspecto puede consultarse a SCHWARTZ, Bernard: *Administrative Law*. Ed Little, Brown and Co., Boston, 1984..Pág. 129 y ss.; MASHAW, J. y MERRIL, R. Introduction in the american public law system. West Publishing Co. Nueva York, 1975; WEISBAND, E. y FRANCK, T. Secrecy and foreing policy. Oxford University Press, Oxford, 1974. Pág.74 ss. Asimismo, dicha bibliografía contiene importantes citas jurisprudenciales respecto al tema.

²¹³ Vid. *Weekly Comp. Pres. Doc.*, 11 de octubre de 1993.

como retirar de Internet numerosa información sobre empresas químicas, al igual que aspectos estratégicos de organismos como la Agencia Ambiental –EPA- el transporte de material radioactivo, información de la Agencia de Sustancias Tóxicas y Registro de Enfermedades o de la Comisión Federal de Energía, todo lo cual ha generado amplio debate, en sectores sensibilizados de la sociedad americana.

En cuanto a los países latinoamericanos como se anticipara al comienzo de este punto 2) en su gran mayoría no cuentan aún con normativa general de acceso a la información pública, salvo puntuales excepciones²¹⁴, entre las que se tratarán los antecedentes de México y Perú.

En Mexico a partir del mandato constitucional de la última reforma de 1977, que ordenó garantizar el derecho de información, trabajaron en la elaboración de la normativa que finalmente se logró sancionar el 30 de abril de 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental²¹⁵, la cual significó un cambio sustancial en la “tradición secular del secreto administrativo...para entrar en un profundo cambio de cultura basado en la transparencia y el flujo de la información”²¹⁶.

Este proceso legislativo no se limitó simplemente a seguir los carriles normales para la sanción de una norma, sino que trabajó fuertemente en el consenso y la movilización de una activa participación ciudadana²¹⁷ y de la

²¹⁴ También han sancionado ley de acceso a la información pública, Panamá y Paraguay. Chile, por su parte cuenta con la llamada Ley de Probidad Pública 19.653 que consagra la publicidad de los actos de la Administración. En marzo de 2004. Bolivia sancionó el denominado Decreto de Transparencia 27.329.

Vid. VILLANUEVA, E. *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2003.

²¹⁵ La ley citada fue publicada en el Diario Oficial el 11 de Junio de 2002.

²¹⁶ LOPEZ-AYLLON, S.: “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el ejecutivo federal” en CONCHA CANTU, H, LOPEZ-AYLLON, S y TACHER EPELSTEIN,L. (Coord.) *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. Universidad Autónoma de México. México D.F, 2004, pág. 2.

²¹⁷ En este contexto deliberativo y de apertura a la discusión de la norma que se debía sancionar se celebró el Seminario Derecho a la Información y Reforma Democrática, a fines de mayo de 2001 a partir del cual se creó el denominado Grupo de Oaxaca, en

sociedad política, consulta pública mediante, que no se agotó con la sanción de la ley sino que se afianzó institucionalmente.

En dicho marco se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública²¹⁸ –IFAI- organismo autónomo entre cuyas funciones podemos enumerar proteger datos personales a cargo de instituciones o dependencias federales, entender en las denegaciones de información pública, seguimiento en los avances del proceso de transparencia del Estado Federal, así como difusión de la trascendencia de la información pública y los esfuerzos por transparentar el accionar del Estado.

Paralelamente también se crearon las denominadas Unidades de Enlace y los Comités de Información. Las primeras fueron tomadas de la experiencia de los Estados Unidos y Canadá y se organizan a partir de organismos existentes en la administración federal a los fines de recabar, ordenar, actualizar y difundir información que las dependencias gubernamentales deben poner a disposición del público. Los segundos, son órganos colegiados que tienen bajo su responsabilidad entre otras, establecer criterios par clasificar los documentos, rechazar solicitudes de acceso o determinar la inexistencia de los documentos solicitados.

También caracteriza a la ley mexicana el haber establecido el acceso a la información a todos los órganos del gobierno federal, esto es, poder ejecutivo, legislativo y judicial, y a los organismos constitucionales autónomos tales como universidades autónomas públicas, Banco de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral y tribunales administrativos.

referencia al lugar de celebración del seminario, integrado por académicos y periodistas que realizaron una declaración pública y se constituyeron en referentes de la sociedad civil en cuanto al acceso a la información.

²¹⁸ BALTASAR MACIAS, A. y GUERRERO AMPARAN, J.P. “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional” en CONCHA CANTU, H, LOPEZ-AYLLON, S y TACHER EPELSTEIN, L. (Coord.) *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. Universidad Autónoma de México. México D.F, 2004, pág. 39 y ss.

En cuanto a la zona de reserva de la ley, en los artículos 13 y 14 fija una nómina de materias objeto de reserva, que básicamente toma las excepciones tradicionales del derecho comparado, previendo además que se debía establecer un procedimiento de clasificación y desclasificación de documentos, aspecto al que se dio cumplimiento en agosto de 2003.

Continúa entonces el proceso de afianzamiento en México del derecho a la información en el ámbito federal, aplicando la norma largamente debatida e implementando los mecanismos e instituciones en ella previstas, y fundamentalmente avanzando en dicho proceso democratizador y paradigmático, en el resto de los estados del país, en donde existen numerosos antecedentes tales como en Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Nuevo León, Querétaro, San Luis de Potosí y Sinaloa.

PERÚ por su parte cuenta con antecedentes desde el año 1991 con la sanción del Decreto Legislativo 757, denominado Ley Marco del Crecimiento de la Inversión Privada, que en el artículo 35 generalizó el derecho al acceso a la información pública.

Dos años más tarde, en la Constitución Política del Estado se consagró en el artículo 2, inciso 5 el derecho a la información como un derecho fundamental y finalmente el 2 de agosto de 2002 en cumplimiento de dicho mandato constitucional se sancionó la Ley N° 27.806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dicha norma no establece un organismo específico de contralor.

En el artículo 3º se estableció el principio de publicidad respecto a todas las actividades y disposiciones de la Administración Pública, salvo las expresas excepciones que se fijaron en el artículo 15, estableciéndose además la responsabilidad de los funcionarios públicos respecto al cumplimiento de la norma.

El Título II de la Ley se refirió al denominado Portal de Transparencia consistente en que progresivamente las entidades de la administración pública

comprendidas en la ley debían publicar por Internet una serie de informaciones relativas a datos generales, organigramas, funciones, información presupuestaria, adquisición de bienes y servicios, actos oficiales y toda otra información adicional pertinente.

En el Título III se estableció quienes son los sujetos activos, estableciendo una amplia legitimación activa a favor de toda persona, sin expresión de causa. Luego aludía a los sujetos pasivos y también determinó el procedimiento, fijando un plazo no mayor a siete (7) días útiles para responder, prorrogables por otros cinco (5) días útiles, consagrando además el silencio negativo transcurridos dichos plazos.

También se refiere a los casos de denegatoria y las correspondientes apelaciones y recursos. Cuando la denegatoria se base en las extensas causales de excepción establecidas en los artículos 15, 16 y 17, información clasificada como secreta, reservada y confidencial respectivamente, dicha resolución deberá ser fundada.

Asimismo, sólo podrán invocarse las excepciones contenidas en dichos artículos, como limitación al derecho fundamental de acceso a la información, por lo cual la interpretación de dichas excepciones deberá realizarse con carácter restrictivo. Sólo podrán acceder a la información secreta, reservada o confidencial, el Congreso de la República, a través de una Comisión Investigadora, el Poder Judicial, el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo²¹⁹.

En cuanto al cobro de la información solicitada la norma prevé en el artículo 20 una tasa que cubra sólo los gastos de reproducción que deberá figurar en el Texto Unico de Procedimientos Administrativos.

Finalmente, como aspecto peculiar de la norma, en el último Título de la misma se refiere a la transparencia sobre el manejo de las finanzas públicas,

²¹⁹ Vid. Artículo 18 de la Ley 27.806.

cuestión no menor en la lucha contra la corrupción, no sólo como antecedente para el propio país sino para toda la región.

3.- Principales Antecedentes en Organismos de Integración Regional:

A. Unión Europea

Es evidente que en las últimas décadas la Unión Europea ha tomado la vanguardia mundial en cuanto a políticas y normativas ambientales, que van marcando un camino a seguir. La ciudadanía europea, especialmente en algunos sectores más concienciados ha seguido de cerca este proceso porque aún queda un camino por recorrer para ir mejorando el estado ambiental de Europa, sin dejar de reconocer los avances logrados.

Así, en los umbrales del nuevo milenio la Agencia Europea de Medio Ambiente publicaba un Informe en el que se concluía que “la situación de la Unión Europea sigue siendo preocupante, a pesar de haber mejorado en algunas áreas...haciendo ver las dificultades que hay para evaluar las perspectivas de importantes problemas emergentes que causan alarma en la opinión pública (p.ej. organismos modificados genéticamente o efectos para la salud humana de las sustancias peligrosas)²²⁰”.

Seguidamente se efectuará un breve recorrido por los principales antecedentes constitutivos de la Unión para comprobar cómo fue evolucionando la temática que nos ocupa en cada uno de ellos.

En los tratados fundacionales, el Acta Unica Europea y las posteriores reformas de Maastrich, Amsterdam y Niza, se ha tratado tangencialmente la cuestión del acceso a la información y la participación pública.

²²⁰ FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, D. “La política medioambiental de la Unión Europea en el Tratado de Amsterdam y en la Revisión del Quinto Programa de Medio Ambiente: La futura política ambiental comunitaria”. Rev. Noticias de la Unión Europea. Nº 190, Noviembre de 2000, pág. 64.

Pero fundamentalmente en los Tratados de Maastrich y el de Amsterdam es donde más se incide sobre estos aspectos. En el primero, a partir de la descentralización y la consagración del Principio de Subsidiariedad, se brinda un mayor protagonismo al ciudadano, así como en el Título relativo a la Protección de los Consumidores, establece en el artículo 153 que “...la Comunidad contribuirá...a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses.”

Mucho más específico resulta el Tratado de Amsterdam que incorporó una disposición puntual –el artículo 255- respecto al acceso a los documentos en poder del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, conforme a las regulaciones que establezca el Consejo y las que surjan de sus respectivos Reglamentos Internos, consagrando no obstante, el derecho de acceso de todo ciudadano de la Unión, así como de toda persona física o jurídica residente o con domicilio en un Estado miembro.

A partir de allí, el 6 de diciembre de 1993 el Consejo y la Comisión aprobaron el Código de Conducta relativo al acceso del público a los documentos en poder de ambas instituciones, dictando con posterioridad los reglamentos internos, del Consejo a través de la Decisión 93/731/CE de 20 de diciembre; la Decisión 94/90/CECA, CE, EURATOM de la Comisión y la Decisión 97/632/CE, CECA, EURATOM del Parlamento.

Más tarde, con la sanción de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del 7 de diciembre de 2000, el artículo 42 estableció:

“Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión”.

Desde hace décadas ha sido en el seno del Consejo de Europa, donde se han venido adoptando diversas iniciativas tendentes a establecer un “estándar mínimo en relación al derecho de acceso a la información en poder de la

Administración”²²¹. Así surgieron una serie de Recomendaciones²²² que si bien no eran vinculantes, marcaron el camino hasta la sanción del Reglamento (CE) 1049/2001.

Finalmente en la Constitución Europea que entraría en vigencia en Noviembre de 2006, es preciso reseñar algunos artículos relativos a la participación ciudadana y a la transparencia.

Así en el “TÍTULO VI DE LA VIDA DEMOCRÁTICA DE LA UNIÓN” se establece el “Principio de democracia representativa” (I-46) y el “Principio de democracia participativa” (ARTÍCULO I-47)

“1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.

2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.

3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con las partes interesadas...”.

Luego, en el ARTÍCULO I-50 titulado “Transparencia de los trabajos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión” se establece:

“1. A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura.

2. Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.

3. Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tendrá derecho, en las condiciones establecidas en la Parte III, a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte”.

²²¹ GUICHOT, E. “El nuevo derecho europeo de acceso a la información pública”. Revista de Administración Pública –RAP- Nº 160, enero-abril 2003.

²²² Vid. Recomendación del Comité de Ministros 19/1981 de 25 de noviembre; Recomendación del Comité de Ministros de 21 de febrero de 2002, sobre acceso a la información oficial

En virtud a los documentos constitutivos reseñados, podemos concluir en que los ciudadanos de la Unión cuentan con el respaldo normativo y constitucional para exigir transparencia, a través de un fluido acceso a la información y una participación real y efectiva coherente con una democracia participativa, como reaseguro de verdadera gobernabilidad.

B. Mercosur

El Mercado Común del Sur, nace a partir de la suscripción del Tratado de Asunción²²³ cuyo objetivo fundamental es consolidar en la región un régimen de libre comercio entre los países firmantes a través de la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, como condición fundamental para acelerar procesos de desarrollo económico con justicia social, conforme se estableció en sus consideraciones previas.

Dicho objetivo se planteaba también en el marco de un eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, promoviendo también el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Se trata de un «tratado-marco» porque contiene, más bien, enunciados programáticos y principios genéricos aún no desarrollados minuciosamente, unido a normas de orientación sobre la política a seguir²²⁴, no obstante lo cual continuó avanzando con desiguales ritmos y resultados subsistiendo a pesar de las gravísimas crisis atravesadas por Brasil y Argentina, incorporando muy gradualmente la dimensión ambiental.

²²³ Fue suscripto en la capital de Paraguay el día 26 de Marzo de 1991, por los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay.

²²⁴ REAL FERRER, G. (Coor.) *Integración económica y medio ambiente en América Latina*. Ed. McGraw Hill, Ed. Jurídicas. Madrid, 2000, pág. 47.

Es así que reunidos los presidentes de los Estados parte del Mercosur en la provincia argentina de Mendoza, se estableció la Resolución N° 22/92 por la que se constituye la Reunión Especializada en Medio Ambiente -REMA- cuyo cometido sería el de analizar la legislación vigente en los Estados Partes y proponer acciones a emprender en las distintas áreas con el objeto de proteger el Medio Ambiente, a través de recomendaciones al Grupo Mercado Común.

Con posterioridad, en el año 1995 el grupo integrante de la REMA, pasa a denominarse "SUBGRUPO 6- Medio Ambiente", que continúa la labor encomendada originariamente a los fines establecidos en la creación del mercado común.

El objetivo general del SGT 6 consiste en formular y proponer estrategias y directrices que garanticen la protección y la integridad del medio ambiente de los Estados Partes en un contexto de libre comercio y consolidación de unión aduanera, asegurando, paralelamente, condiciones equánimes de competitividad, teniendo como premisas la excelencia y la eficacia y considerando las Directrices Básicas de Política Ambiental aprobadas por la Resolución N°10/94.

En una de dichas directrices, en el punto 10, se establece dentro de la promoción del fortalecimiento de las instituciones involucradas en la gestión ambiental, el aumento de la información sustantiva para la toma de decisiones, el mejoramiento de la capacidad de evaluación, y el perfeccionamiento de las instituciones de enseñanza, capacitación e investigación.

Luego, en el año 2001 se firmó el Acuerdo Marco sobre el Medio Ambiente del MERCOSUR²²⁵, incorporado luego a la Decisión N° 2/01, que en los principios enunciados en su artículo primero, punto e) establece la *“promoción de una efectiva participación de la sociedad civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales”*.

²²⁵ Dicho acuerdo del MERCOSUR, fue ratificado por Argentina, a través de la sanción de la Ley N°25.841, entrando en vigor el 27 de junio de 2004.

En el capítulo tercero referido a la cooperación en materia ambiental, en el aspecto referido al análisis de los temas ambientales por parte de los organismos involucrados y la participación de organizaciones de la sociedad civil se establecen acciones entre las cuales en primer lugar se establece el incrementar el intercambio de información sobre leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales así como sus aspectos sociales, culturales, económicos y de salud, en particular, aquellos que puedan afectar al comercio o las condiciones de competitividad en el ámbito del MERCOSUR²²⁶.

En párrafos más adelante, también se contempla brindar, en forma oportuna, información sobre desastres y emergencias ambientales que puedan afectar a los demás Estados Partes, y cuando fuere posible, apoyo técnico y operativo²²⁷.

Finalmente en el Anexo que contempla áreas temáticas de acción, dentro de los denominados “Instrumentos de Política Ambiental”, se detalla la educación, información y comunicación ambiental, como también sistemas de información.

C. ALCA

Los intentos por unir los 34²²⁸ estados de América en una sola área de libre comercio, se llevaron a cabo en la Cumbre de las Américas de Miami celebrada en diciembre de 1994. A partir de allí comenzó a perfilarse un nuevo bloque regional denominado Area de Libre Comercio de las Américas.

Dicho progresivo proceso esperaba avances sustanciales para el año 2000 a efectos de culminar esta etapa en el año 2005, pero ello no se ha dado en la

²²⁶ Art. 6 a) Decisión 02/01 CMC

²²⁷ Idem inc. k).

²²⁸ Los 34 estados que componen las Cumbre de las Américas son los mismos Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (el trigésimo quinto Estado miembro de la OEA, Cuba, se encuentra suspendido desde 1962). Los países son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay, y Venezuela.

forma esperada, dada la resistencia que ha generado en la mayoría de los estados latinoamericanos, en virtud a la ostensible desigualdad y desequilibrios entre la mayoría de los Estados y los Estados Unidos, que no viene al caso profundizar.

En la citada Cumbre de Miami se suscribió una Declaración de Principios denominada *“Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas”* en la cual entre otros aspectos se señalaba la importancia de preservar y fortalecer las democracias, la transparencia y el aporte de los individuos y asociaciones a través de la participación política, económica y social.

Párrafos aparte merecieron las declaraciones respecto a la erradicación de la pobreza y la discriminación, con especial énfasis respecto a las poblaciones indígenas, así como lo relativo a garantizar el desarrollo sostenible y preservar el medio ambiente para las generaciones futuras.

A dicha declaración también acompañó un Plan de Acción que en cuanto a las temáticas que interesan en el presente trabajo, se refirió a la infraestructura de la información -las telecomunicaciones, la tecnología de la información y la radiodifusión—como un componente esencial del desarrollo político, económico, social y cultural.

También manifestaban las inmensas necesidades del desarrollo de la infraestructura de la información de las Américas para lo cual propusieron alentar la inversión del sector privado estimulando la diversidad del contenido, incluyendo la diversidad cultural y lingüística, proporcionando acceso a las redes de información para los proveedores de servicios e información y asegurando un servicio universal, para que todos reciban los beneficios de la infraestructura de la información.

En cuanto al desarrollo sostenible, el primer aspecto señalado es el referido a una alianza para el uso sostenible de energías y el desarrollo de estrategias nacionales de energía de menor costo, que tomen en consideración todas las

opciones, incluidas la eficiencia energética, la energía renovable no convencional (es decir, solar, eólica, geotérmica, pequeña hidroeléctrica y biomasa), así como recursos de energía convencional.

Sin embargo en una temática sustancial de la problemática ecológica actual como lo es el cambio climático si bien se comprometieron procurar ratificar e iniciar la ejecución de las disposiciones de la Convención Marco sobre Cambio Climático que entrara en vigor el 21 de marzo de 1994, han sido los EE.UU los que se han negado a ratificar dicho acuerdo, incumplimiento que despierta serias dudas y resquemores en la región acerca del efectivo cumplimiento de tantos enunciados bien intencionados como los reseñados.

También se estableció la alianza para la biodiversidad y para la preservación de la contaminación y finalmente en el Apéndice se señaló que la responsabilidad principal para la ejecución del Plan de Acción recae en los gobiernos, individual y colectivamente, con la participación de la sociedad civil.

A los efectos de ir avanzando en el cumplimiento de los objetivos planteados también se convoca a organismos regionales como la Organización de los Estados Americanos, y para la viabilidad y financiación de proyectos tendentes a encauzar dichos fines se señalan instituciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-.

D. Cumbre de las Américas: Sistema de Información

A través de dichas cumbres²²⁹ se ha venido trabajando en el proceso de integración de las Américas en el intento de lograr la consagración del Area de Libre Comercio de las Américas para el año 2005.

²²⁹ Se han realizado varias cumbres de las Américas entre las que se pueden citar: Miami, 1994, Santa Cruz de la Sierra 1996, Santiago de Chile, 1998 y Québec, 2001 y recientemente la cumbre extraordinaria de Nuevo México, en enero del 2004. Para mayor abundamiento, consultar la página web oficial: http://www.ftaa-alca.org/Summits_s.asp

Debido a que dicho proceso ha sufrido estancamientos y retrocesos, sea por las críticas situaciones que atraviesan la mayoría de los países de la región, desde México, pasando por Brasil, Ecuador, Perú, Bolivia y Argentina, por citar algunos casos, y las resistencias que este proyecto regional generó, dados los desequilibrios evidentes ya aludidos, ello llevó a generar estrategias tendentes a sumar mayor transparencia y confianza en la ciudadanía involucrada.

A tal fin establecieron un Sistema de Información de las cumbres, poniendo a disposición del público interesado información general respecto de la evolución histórica de dichas cumbres, la reseña de cada una de las cumbres realizadas, con sus declaraciones de principios y planes de acción así como de los mecanismos de organización, revisión y seguimiento, para lo cual se ha creado un grupo ad-hoc.

También se ha creado la Comisión sobre Gestión de Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la Organización de los Estados Americanos –OEA- como un mecanismo paralelo de seguimiento de Cumbres que funciona dentro de la estructura política de la OEA. El Consejo Permanente decidió fusionar la Comisión Comisión Sobre Gestión de Cumbres Interamericanas (CEGCI) con la Comisión sobre Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA.

Asimismo, el Secretario General creó, en julio de 1998, la Oficina de Seguimiento de Cumbres de la OEA (OSFU). La Oficina también maneja el sitio Web llamado la Red de Información de las Cumbres de las Américas, el cual incluye una sección restringida para uso de los gobiernos y negociadores.

4.- Antecedentes en Organismos Internacionales

A la par del desarrollo del derecho a la información y el proceso de incorporación normativa efectuada en las diversas instancias gubernamentales en numerosos países del planeta como también en instancias supranacionales, también dicho proceso se replicó en el seno de organismos internacionales de

trascendencia tales como Naciones Unidas –U.N.-, la Organización de los Estados Americanos -O.E.A.-.

Dichos ámbitos, dada su envergadura e impacto regional y global, resultan además importantes organismos que también pueden aportar a la difusión y aplicación de pautas y normas de transparencia, máxime cuando internamente han incorporado mecanismos de participación de la sociedad civil y de acceso a la información, pues de este modo replican y multiplican la concienciación y la aplicación de estas pautas, conceptos y derechos.

En dicho contexto y convencimiento del aporte que estos ámbitos pueden brindar, se detallarán algunas áreas y departamentos de los citados organismos para conocer sus mecanismos y funcionamiento.

A. Departamento de Información Pública de Naciones Unidas

La Asamblea General de Naciones Unidas en 1946, establece mediante la Resolución 13, la creación del Departamento de Información Pública, que define las políticas de comunicación del organismo y vela por la divulgación de la información institucional, a través de campañas por la red, medios radiofónicos, televisivos, comunicados de prensa, publicaciones y servicios de biblioteca, entre otros.

Todo ello en el convencimiento que dicha organización global no puede cumplir con los objetivos para los que fue creada, a menos que los pueblos del mundo estén informados de sus propósitos y labores.

En la misma resolución citada la Asamblea establece también la red de Centros de Información de Naciones Unidas (CINUs), a modo de oficinas auxiliares, extendidas por el mundo, con el propósito de que todos los pueblos en todas partes del mundo reciban información fidedigna de las Naciones Unidas.

Actualmente cuenta con un total de 70 oficinas y la sede en Nueva York cubre un área de 150 naciones. Los Centros de Información, también conocidos

por sus siglas (CINUs), dependen y representan directamente al Secretario General. Estos simbolizan la voz de la Organización en el exterior y un medio para incentivar el interés local por las cuestiones mundiales que Naciones Unidas lidera.

Asimismo, los Centros de Información, a través del servicio que proporciona esta extensa red, organizan actividades diversas en colaboración con instituciones del sector público, privado y ONGs, a fin de sensibilizar al público por los temas relacionados con la ONU y con los problemas de nuestra era.

En 1968, el Consejo Económico y Social²³⁰, institucionalizó la interacción de la Dirección de Información y las ONGs que se asocian con el compromiso de las ONGs de apoyar el trabajo de las Naciones Unidas y fomentar el conocimiento de sus objetivos y actividades.

También cabe señalar que además de la dirección y los centros de información citados, también funciona en el seno de Naciones Unidas, un Comité de Información que trabaja en coordinación con dicha dirección y emite los informes sobre los períodos de sesiones.

Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información²³¹

²³⁰ Resolución 1297 del 27 de mayo de 1968.

²³¹ De forma paralela a la realización a la citada cumbre se realizó la denominada el Foro mundial sobre los Derechos a la Comunicación como una iniciativa independiente de la sociedad civil, organizado por una coalición de ONG internacionales, bajo la consigna de que la comunicación debe estar en el centro de toda sociedad de la información, por la creciente importancia de la comunicación en el seno de la sociedad, de la cultura, de la política, de la economía, considerando que existen acciones de los gobiernos poderosos y de las multinacionales por controlar la información y el desarrollo del conocimiento para preservar sus propios intereses.

Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, expresaba el 17 de mayo de 2003 que millones de personas de los países más pobres siguen estando excluidas del "derecho a comunicarse" que, cada vez más, se considera un derecho humano fundamental. ». En la Cumbre sobre los Derechos a la comunicación se trataron temas tales como las relaciones de la comunicación con la pobreza, con los conflictos y la paz, con la propiedad intelectual y con los derechos humanos.

Celebrada en Ginebra, en diciembre de 2003 a instancias de Naciones Unidas, la Unión Internacional de Telecomunicaciones y el Gobierno suizo, elaboró una Declaración de Principios y un Plan de Acción, enmarcando el evento dentro de los principios, objetivos y metas establecido en la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey y la Cumbre de Johannesburgo con el desafío de encauzar el potencial de la tecnología de la información y la comunicación para promover los objetivos de erradicación de pobreza extrema, hambre, promover igualdad de género, acceso a la educación, a la salud y el cuidado y mejora del medio ambiente.

En la Declaración de principios de la Cumbre Mundial, se reafirmo la vigencia de la libertad de expresión e información, conforme lo establece el artículo 19 de la Declaración de los Derechos del Hombre y la necesidad de construir una Sociedad de la Información integradora con nuevas modalidades de solidaridad, asociación y cooperación entre los gobiernos y demás partes interesadas, es decir, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones internacionales.

A tal fin se remarcó que resulta esencial colaborar para ampliar el acceso a la infraestructura y las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como a la información y al conocimiento; fomentar la capacidad; reforzar la confianza y la seguridad en la utilización de las TIC; crear un entorno propicio a todos los niveles; desarrollar y ampliar las aplicaciones TIC; promover y respetar la diversidad cultural; reconocer el papel de los medios de comunicación; abordar las dimensiones éticas de la Sociedad de la Información; y alentar la cooperación internacional y regional.

En la actual aldea global la conectividad es un factor habilitador indispensable en la creación de la Sociedad de la Información y por ende de la sociedad de redes, por lo cual constituye un desafío lograr un acceso universal, ubicuo, equitativo y asequible a la infraestructura y los servicios de las TIC y debe ser un objetivo de todos las partes interesadas que participan en su creación. Esta conectividad también abarca el acceso a la energía y a los servicios postales, que debe garantizarse de conformidad con la legislación nacional de cada país.

He aquí como una temática básica como la energía se encuentra íntimamente relacionada al desarrollo de la sociedad de la información, por lo cual es tan importante el desarrollo de energías renovables, accesibles y democráticas. En dicha cumbre se señalaba el caso de Cuba con la utilización de energía solar para posibilitar dicha conectividad.

En cuanto al acceso a la información y al conocimiento se señaló que la capacidad universal de acceder y contribuir a la información, las ideas y el conocimiento es un elemento indispensable en una Sociedad de la Información integradora, en donde es posible promover el intercambio y el fortalecimiento de los conocimientos mundiales en favor del desarrollo si se eliminan los obstáculos que impiden un acceso equitativo a la información para actividades económicas, sociales, políticas, sanitarias, culturales, educativas y científicas, y si se facilita el acceso a la información que está en el dominio público, lo que incluye el diseño universal y la utilización de tecnologías auxiliares.

También se trató la cuestión de las dimensiones éticas de la Sociedad de la Información señalando que la Sociedad de la Información debe respetar la paz y regirse por los valores fundamentales de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, responsabilidad compartida y respeto a la naturaleza. En esta nueva era es posible generar, intercambiar, compartir y comunicar información y conocimiento entre todas las redes del mundo, siempre que se tomen las medidas conducentes para que dicho intercambio de conocimientos esté asentado en la solidaridad mundial.

Del Plan de Acción elaborado en la Cumbre, es de destacar en primer término los objetivos de construir una Sociedad de la Información integradora, poner el potencial del conocimiento y las TIC al servicio del desarrollo, fomentar la utilización de la información y del conocimiento para la consecución de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente con la decidida participación de todos los sectores involucrados:

-los gobiernos nacionales generando ciberestrategias que contemplen las características peculiares de dicho estado;

- el sector privado desarrollando y difundiendo las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en ámbitos como infraestructura, contenido y aplicaciones y no sólo como un actor del mercado, sino que desempeñando un papel en el contexto más amplio de desarrollo sostenible;
- la participación de la sociedad civil es igualmente importante en la creación de una Sociedad de la Información equitativa y en la instrumentación de las iniciativas para el desarrollo relacionadas con las TIC;
- finalmente las instituciones internacionales y regionales, incluidas las instituciones financieras, desempeñan un papel central para integrar la utilización de las TIC en el proceso de desarrollo y para proporcionar recursos necesarios para construir la Sociedad de la Información y evaluar los progresos alcanzados.

En el citado Plan de Acción también se perfilan líneas de acción relativas a: medidas a tomar por los Estados para lograr avances palpables para el año 2005, infraestructura como base fundamental para alcanzar el objetivo de la integración en el ámbito digital, el acceso universal, sostenible y asequible a las TIC para todos; creación de capacidad y aptitudes para la adquisición de nuevos conocimientos contribuyendo a la enseñanza universal, no discriminatoria; crear confianza y seguridad respecto a la utilización de las TIC; crear un entorno habilitador, para maximizar los beneficios sociales, económicos y medioambientales de la Sociedad de la Información, para lo cual los gobiernos deben crear un entorno jurídico fiable y transparente.

También se señalan las ventajas integrales en la aplicación de las TIC en campos tan diversos como gobierno, negocios y aprendizajes electrónicos, cibersalud, ciberempleo, ciberecología, ciberciencia; la importancia de la diversidad e identidad culturales, diversidad lingüística y contenido local para el desarrollo de las TIC.

Continúan las acciones respecto al papel de los medios de comunicación, en sus diversas formas, como actores en el desarrollo de la Sociedad de la Información, reconociendo su importante contribución a la libertad de expresión y la pluralidad de la información. También se delimitan acciones para contemplar las dimensiones éticas de la sociedad de la información que debe basarse en valores

aceptados universalmente y promover el bien común e impedir la utilización abusiva de las TIC.

Finalizan las acciones planteadas refiriéndose a la cooperación internacional entre todas las partes interesadas, como aporte fundamental para aplicar el Plan de Acción lo cual requiere un refuerzo con miras a promover el acceso universal y colmar la brecha digital, entre otras cosas, definiendo modalidades de aplicación.

El punto relativo al acceso a la información y al conocimiento merece renglón aparte, dada la vinculación directa con el presente trabajo, y en este aspecto se establecen acciones tales como el deber de definir directrices políticas para el desarrollo y promoción de la información en el dominio público y alentar a los gobiernos a proporcionar acceso adecuado a la información oficial pública mediante diversos recursos de comunicación, especialmente por Internet, elaborando legislación relativa al acceso a la información y la preservación de los datos públicos, especialmente en el campo de las nuevas tecnologías.

En dicho aspecto también se señala la importancia de promover la investigación y el desarrollo para facilitar el acceso de todos a las TIC, con inclusión de los grupos desfavorecidos, marginados y vulnerables, estableciendo centros comunitarios polivalentes de acceso público y sostenibles, que proporcionen a sus ciudadanos un acceso asequible o gratuito a diversos servicios de comunicación, y especialmente a Internet.

B. Departamento de Información Pública de la Organización de los Estados Americanos -OEA-;

Con la finalidad de mantener un contacto más cercano con los habitantes de las Américas la OEA creó el Departamento de Información Pública, en la que por diversos medios de comunicación, a través e la Unidad de Multimedia que depende de dicho Departamento, informa a la población de la historia, evolución, organización interna y las actividades institucionales de la organización.

Este Departamento depende directamente de la Oficina del Secretario General del organismo y señalan como asuntos prioritarios de la misma temáticas tales como el fortalecimiento del compromiso democrático, protección de los derechos humanos, proceso de las cumbres de las Américas, sociedad civil, lucha contra la corrupción, seguridad hemisférica, lucha contra las drogas, equidad e igualdad de género, desarrollo sostenible y nuevo enfoque para el desarrollo, entre otros.

Durante el año 2003 se realizó un mejoramiento de las estructuras para la divulgación de la información de las actividades de la OEA y la creación de un módulo de información para su distribución al público en general, organizando una serie de conferencias públicas sobre Democracia, la Carta Democrática Interamericana y los Gobiernos Locales y la Democracia.

Es importante comprobar que en este tipo de organismos regionales también se percibe la necesidad de comunicación e información al público, como una forma de mejorar su actuación y revalidar la misma, participando además en la organización de áreas, programas y eventos sobre aspectos y temáticas de interés de los ciudadanos de dicha región.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPÍTULO TERCERO.- Evolución Histórica y Legislación Comparada sobre el Derecho de Acceso a la Información Ambiental

I. Declaraciones, Convenios, Programas:

Numerosas han sido las declaraciones, convenios y programas que han tratado sobre la importancia del derecho de acceso a la información ambiental para la participación ciudadana, es por ello, que se tratarán por separado, aquellos considerados más paradigmáticos, tanto en la temática ambiental global, como para la información ambiental, en particular.

No obstante, es necesario señalar que luego de la Conferencia de Estocolmo, se suscribió la Carta de Oslo sobre Derechos y Obligaciones Ambientales.

También, dada su relevancia regional, es menester señalar los Programas de Acción en materia ambiental de la Comunidad Europea, a través de los cuales se ha ido delineando la política ambiental comunitaria.

En especial, a partir del Cuarto Programa, comienza a incidirse sobre la temática que nos ocupa, recomendando la elaboración de un procedimiento que posibilite un mayor acceso de los ciudadanos a la información ambiental en poder de las autoridades, a partir de la cual se elaboró y sancionó la normativa pionera, Directiva 90/313, que se tratará, in extenso, en puntos posteriores.

Luego, en el Quinto Programa, recomienda sobre la necesidad de la creación de una red, en cuanto a la aplicación de la normativa ambiental, para fomentar el intercambio de información y experiencias, todo lo cual se concretó con la creación de la Red IMPEL. En puntos posteriores se tratará específicamente el Sexto Programa en vigencia, dada su aporte en la temática.

En junio de 1993, luego de la Cumbre de Río, se celebró la Convención de Lugano sobre responsabilidad civil por daños resultantes de las actividades peligrosas para el ambiente, en donde también se abordó la cuestión del acceso a la información ambiental.

Dicha información aludida es toda aquella en poder de las autoridades públicas, de organismos con responsabilidades públicas en materia ambiental y de quienes ejercen el control de una actividad peligrosa, denominados “explotadores” en dicha Convención, estableciendo que cada Estado podría reglamentar las modalidades de disponibilidad de la información así como también las restricciones.

Así en el artículo 14 establece pautas generales de acceso a la información en poder de las autoridades públicas, estableciendo una legitimación amplia, en tanto aludía a “toda persona”, sin que debiera demostrar un interés, se le reconocía el acceso a la información solicitada en la forma en que se encontrare disponible.

Este derecho estaba limitado en cuanto a la confidencialidad de procedimientos internos de la autoridad pública, las relaciones internacionales, la defensa nacional, la seguridad pública, los asuntos en proceso de investigación, los datos o legajos personales y los provistos por un tercero, no obligado jurídicamente o aquellos datos cuya divulgación tendría por efecto lesionar al ambiente al que se refieren, así como también el secreto comercial o industrial, comprendida la propiedad intelectual.

En los casos mencionados, también se preveía la posibilidad de informar de modo parcial, en la medida que pudiese desmembrarse la información confidencial de aquella accesible.

Establecía como plazo máximo para expedir la información ambiental solicitada, a más tardar dentro de los dos meses y también la posibilidad de establecer el pago de una contribución, sin que excediera un monto razonable.

Una solicitud podía ser rechazada cuando fuese manifiestamente abusiva o se formulara de modo demasiado general o cuando se tratara además de documentos inacabados o comunicaciones internas.

La denegación debía notificarse y ser motivada, dando lugar a recursos administrativos o judiciales contra dicha decisión, conforme el orden jurídico interno en la materia.

Hasta aquí lo dispuesto por esta Convención no innova en relación a lo establecido en el ámbito de la Comunidad Europea, a través de la Directiva marco 90/313, pero sí resulta peculiar lo establecido en el artículo 16 respecto al acceso a las informaciones específicas en manos de los llamados “explotadores”.

Estas informaciones se refieren principalmente a las características del equipamiento, a las máquinas utilizadas, a la naturaleza y concentración de sustancias o residuos peligrosos, o a la naturaleza de los organismos modificados genéticamente o a los microorganismos.

Así en el punto primero de dicho artículo se establece que la víctima de un daño puede solicitar al tribunal que ordene al explotador proveerle las informaciones específicas, para establecer la existencia de un derecho a reparación en los términos de la Convención de Lugano.

Asimismo, cuando un “explotador” sea demandado, en base a dicha Convención también puede requerir al Tribunal que ordene a otro explotador que le provea informaciones específicas, necesarias para establecer tanto la extensión de su obligación eventual de indemnizar a la víctima del daño, como su propio derecho a recibir reparación del otro explotador.

Además de las restricciones señaladas al citar el artículo anterior, el explotador podrá negarse a proveer la información solicitada, cuando esta sea incriminatoria. Por otra parte, el Tribunal puede rechazar una demanda que considere que implica una carga desproporcionada para el explotador, teniendo en cuenta los intereses de la causa.

En cuanto a los gastos, siempre que estos sean razonables, serán sufragados por el solicitante de la información, pudiendo el explotador demandar garantías apropiadas para el pago. No obstante, el Tribunal, cuando haya

establecido el derecho a reparación puede ordenar que los gastos sean a cargo del explotador.

Finalmente, terminando el breve repaso de eventos realizados, también debe señalarse que previo a la celebración del Convenio de Aarhus, se celebró en 1995 la Convención de Sofía²³², Bulgaria, durante la tercera conferencia ministerial “Ambiente para Europa” en la que se sientan las directrices o delineamientos que luego serían recogidos en Aarhus, fruto de la continuidad del trabajo planteado en Sofía.

1.- Declaración de Estocolmo

Los indicios del impacto negativo de la actividad humana en el ambiente, si bien podemos rastrear antecedentes remotos desde el Imperio Romano, dichas consecuencias no dejaban de tener un espectro más localizado, pues ello provenía de contaminaciones de fuentes de agua de comunidades con bastante población, o de las deforestaciones cercanas que se producían por y para el consumo de dichos poblados.

Pero es a partir de la revolución industrial donde las consecuencias ambientales se potencian por el efecto multiplicador de dicha actividad, y ya en el década del cincuenta del siglo XX, en donde se manifiestan las problemáticas medioambientales producidas por la actividad industrial²³³.

²³² Para mayor información se puede consultar la página web: (12/05/2003)
<http://www.unece.org/env/documents/1995/cep/ece.cep.24e.pdf>

²³³ Esta preocupación lleva a la realización de los primeros encuentros internacionales como el de Fontainebleau, Francia, en 1948, organizado por la UNESCO y el gobierno francés, denominado Congreso Constitutivo de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza; en el mundo científico también surgen alarmas, como la dada por CARLSON, R. en su libro “Primavera silenciosa” alertando sobre la producción y uso indiscriminado de pesticidas; el Club de Roma encarga al Instituto Tecnológico de Massachussets –MIT- un informe conocido como “Los límites del crecimiento” y países como Estados Unidos y Japón en 1970, crean su propia Agencia de Protección Ambiental y dictan numerosa normativa ambiental; Francia en 1971 crea el Ministerio de Protección de la Naturaleza y del Ambiente.

Todo ello conduce, con algunos encuentros previos, a celebrar la primera cumbre global, celebrada en Estocolmo, en junio de 1972, denominada Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.

En dicha conferencia, se presentó el Informe del Club de Roma respecto al "Crecimiento Cero" y se elaboró la correspondiente Declaración.

En dicha Declaración también se trató en el Principio 19, dentro del contexto de la educación ambiental, a la importancia de "ensanchar las bases de una opinión pública bien informada...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".

Asimismo, estos principios se reforzaron a través de una extensa nómina de Recomendaciones que contenía el Plan de Acción para el Medio Humano, que también se adoptó en el transcurso de la Conferencia, y dentro de dichas recomendaciones, también se establecieron medidas relativas a la información ambiental.

Así, concretamente la Recomendación 101, se refirió a la creación de un sistema para "organizar un servicio internacional de consultas en materia de fuentes de información sobre el medio ambiente...", a partir de lo cual se creó INFOTERRA, sistema de información ambiental global, que funciona desde entonces, pero cuyo replanteo y reactualización se ha tratado en la Conferencia de Dublín de septiembre de 2000.

Actualmente; la red de INFOTERRA opera con los denominados "Puntos focales nacionales", que ascienden a 177, funcionando generalmente en áreas o agencias ambientales nacionales, que centralizan y recopilan información ambiental del país, para incorporarla a dicha red.

2.- Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo

A veinte años de la celebración de la Conferencia de Estocolmo, que marcó la alarma mundial sobre la problemática ambiental, se realizó un nuevo evento global de la mayor envergadura, que se conoció como “Cumbre de la Tierra” o “Cumbre de Río”, debido a que sesionó en Río de Janeiro, Brasil.

De este trascendente evento global surgieron los Convenios de Biodiversidad o Diversidad Biológica, Cambio Climático y la Agenda 21 Local, además de la llamada “Declaración de Río”, en cuyo Principio 10, consagra que *“...los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos...”*.

A partir de la relevancia del consagrado Principio 10, este ha sido leiv motiv de un movimiento internacional, el cual se tratará más adelante, denominado “Iniciativa de Acceso”. Asimismo el trascendente Convenio de Aarhus también alude a dicho principio, como la gran mayoría de la normativa nacional sobre derecho de acceso a la información ambiental sancionada post Río.

Ello también se plasma en el Plan de Acción que surgió de esta cumbre, esto es, la Agenda Local 21, en la que se trata de encauzar el desarrollo a través de pautas que tiendan a plasmar la sustentabilidad, contemplando la dimensión ambiental dentro de las económicas y sociales, replanteando modos de consumo, lucha contra la pobreza, cooperación internacional, continuando por temáticas básicas tales como la conservación y gestión de los recursos a través de la planificación y ordenamiento del territorio así como de la protección de la atmósfera, la biodiversidad, el agua o el suelo, fortaleciendo grupos más desfavorecidos y finalmente estableciendo medios para la ejecución de tan vastos objetivos.

Es precisamente, en la última sección de la Agenda 21, referido a los “Medios de Ejecución”, donde in fine, se contempla en el capítulo 40 la *“Información para la adopción de decisiones”* resaltando la importancia y necesidad de la información tanto en niveles de dirección, como en el ámbito

social y personal considerando que cada persona es a la vez usuario y portador de información, en un sentido amplio, que incluye datos, información y el conjunto adecuado de experiencias y conocimientos.

Por ello se establecieron dos líneas de acción en relación al tema:

- Reducción de las diferencias en materia de datos y
- Mejoramiento del acceso a la información.

En cuanto a la primera línea de acción, se señalaba la necesidad de reunir no solamente más tipos de datos sino diversos tipos de datos en los planos local, regional y mundial, que indiquen los estados y tendencias de las variables socioeconómicas, de contaminación, de recursos naturales y ecosistemas pertinentes.

Se destacó además que existe una deficiencia generalizada en la capacidad de los países en desarrollo, y en muchas esferas en el plano internacional, para la reunión y la evaluación de datos, la transformación en información útil y su divulgación, lo cual aumenta la brecha entre países.

Además, es preciso mejorar la coordinación entre las actividades de información y los datos ecológicos y de desarrollo, pues generalmente los indicadores comúnmente utilizados, como el producto bruto nacional (PBN) o las mediciones de las corrientes individuales de contaminación o de recursos, no dan indicaciones precisas de sostenibilidad.

Por lo tanto es preciso elaborar indicadores del desarrollo sostenible que sirvan de base sólida para adoptar decisiones en todos los niveles, promoviendo el uso mundial de los mismos, para ello se requiere mejorar en la forma de recolección y posterior utilización de datos al igual que el mejoramiento de los métodos de análisis y evaluación de la información para luego ponerla a disposición del público y difundirla.

Para el logro de estos objetivos también se evaluaron costos y necesidades de financiación, como también el aprovechamiento de los organismos existentes

como el Sistema Mundial de Vigilancia del Medio Ambiente –SIMUVIMA- y la Base de Datos sobre Recursos Mundiales –GRID- dentro del PNUMA y otras entidades dentro del sistema general de Vigilancia Mundial.

Para ello también es necesario efectivizar la prometida transferencia de tecnologías, la capacitación de los recursos humanos locales y el fortalecimiento de las capacidades de los países.

Por otro lado, respecto a la segunda línea de acción señalada, esto es el mejoramiento del acceso a la información se planteó que si bien existe abundante información, esta no se encuentra debidamente ordenada, sistematizada y disponible, por lo que resulta menester propiciar el intercambio, la asistencia técnica, el refuerzo de las capacidades nacionales, transformar la información existente estableciendo normas y métodos para el manejo de la información.

A tal fin puede sumarse el aporte de los programas existentes, tales como el Comité Consultivo para la Coordinación de los Sistemas de Información –CCCSI- y el Sistema Internacional de Información Ambiental –INFOTERRA- y también se trató sobre la importancia de establecer y fortalecer redes electrónicas para el intercambio de información.

También aquí se evaluaron costos y mecanismos de ejecución financieros e institucionales considerándose además la posibilidad de llevar a cabo estudios de la información sobre el desarrollo sostenible existente en el sector privado y de los sistemas actuales de difusión a fin de determinar las lagunas que existen y la manera de colmarlas mediante actividades comerciales o cuasicomerciales, particularmente actividades en que participen países en desarrollo o que se realicen en ellos.

3.- Convenio de Aarhus

Este trascendente evento se llevó a cabo durante la Cuarta Conferencia Ministerial del proceso “Ambiente para Europa”, propiciado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa –CEPE-, en la cual se adoptó la

denominada “*Convención sobre Acceso a la Información, Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales*” el 25 de junio de 1998 en la ciudad danesa de Aarhus”.

Siguiendo la política de apertura y transparencia iniciada en el ámbito europeo a partir del Tratado de Maastrich, reafirmada luego en el Tratado de Amsterdam, se hizo hincapié en un proceso dirigido a reforzar dicha transparencia y a facilitar un mayor acercamiento a los ciudadanos²³⁴. Más tarde, continuando en esta línea, se publicaría el Libro Blanco sobre Gobernanza Europea, efectuándose una serie de eventos para acercar los ciudadanos a la Unión²³⁵.

Conforme surge de las consideraciones previas del Convenio de Aarhus, se intentó levantar el velo sobre el secreto ambiental y fortalecer el derecho a saber de los administrados, proveyendo de información clave en forma oportuna, para que éstos pudieran precaver los efectos negativos de los procesos productivos.

Se trata de lograr transparencia en la compleja gestión ambiental como también un mayor acercamiento e involucramiento de los administrados, intentando asegurar el acceso a la información ambiental, como un modo de impedir que los gobiernos “cubran” desastres ambientales, fortaleciendo los tres pilares básicos que integran el Convenio: la información, la participación y el acceso a la justicia.

Un mayor y mejor acceso a la información ambiental y una mayor participación del público en la adopción de decisiones permitirá tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, al tiempo que contribuye a sensibilizar al

²³⁴ Vid. CERRILLO MARTINEZ, A. *La transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1998; GUICHOT, E. “El nuevo derecho europeo de acceso a la información pública”. *Revista de Administración Pública – RAP-* Nº 160, enero-abril 2003; NAVARRO BATISTA, N. *Sociedad civil y medio ambiente en Europa*. Colex, Madrid, 2001.

²³⁵ En dicho marco se celebró en la ciudad española de Murcia un evento relativo a la “Gobernanza medioambiental europea” organizado por la Comisión Europea de Medio Ambiente y el Ministerio de Medio Ambiente de España, en Junio de 2002.

público respecto de los problemas ambientales, posibilitando expresar sus preocupaciones y ayudar a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta, con lo cual se avanza en el afianzamiento de una democracia participativa ambiental más real.

El Convenio de Aarhus, *instrumento universal de la democracia ambiental*, al decir de PRIEUR²³⁶ establece como objetivo²³⁷ la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar garantizando el derecho de acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia ambiental, esto es, garantizando los medios e instrumentos para el cumplimiento efectivo de este derecho humano de tercera generación, como lo es el derecho al ambiente sano y al desarrollo sostenible.

Se estructura en tres pilares básicos: la información ambiental, la participación y el acceso a la justicia; resulta además, señera²³⁸ en la temática que nos ocupa, por sus amplios objetivos, que integran e interrelacionan conceptos como "desarrollo sostenible", "salud" y "bienestar", como también por sus alcances y procedimientos para facilitar el derecho de acceso a la información ambiental.

Luego a modo de glosario, efectúa definiciones, para delimitar conceptos y determinar alcances dentro de los cuales brinda una amplia definición de información²³⁹, aclarando además el alcance de términos relativos a los sujetos

²³⁶ PRIEUR. M. «La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale». Revue Juridique de l'Environnement, N° spécial: *La convention d'Aarhus*. París, 1999.

²³⁷ Conforme lo establece el artículo 1º del Convenio de Aarhus.

²³⁸ Así, en el discurso del Secretario General de la ONU, Koffi Anan, expresaba "Although regional in scope, the significance of the Aarhus Convention is global. It is by far the most impressive elaboration of principle 10 of the Rio Declaration, which stresses the need for citizen's participation in environmental issues and for access to information on the environment held by public authorities. As such it is the most ambitious venture in the area of 'environmental democracy' so far undertaken under the auspices of the United Nations." Información tomada de www.unece.org/env/pp

²³⁹ Artículo 2, apartado 3, del Convenio de Aarhus:

pasivos del convenio, tales como autoridades públicas, que engloba a toda autoridad de la Administración pública en cualquiera de sus diversos ámbitos jurisdiccionales, y a las personas físicas o jurídicas que ejerzan responsabilidades o funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el ambiente delegados por autoridades públicas.

En las disposiciones generales del artículo tercero se establecen una serie de *recomendaciones* a los Estados signatarios, tales como que deberán *procurar*, *favorecer* o *velar* por aspectos relativos a la temática, con algunas pocas responsabilidades más concretas tales como garantizar la compatibilidad de la normativa interna de los Estados con las disposiciones contenidas en el convenio.

Es importante resaltar el contenido del apartado quinto²⁴⁰ del citado artículo tercero, por cuanto remarca que las disposiciones del Convenio de Aarhus, establecen una *base mínima* en cuanto al derecho de acceso a la información ambiental, la participación ciudadana y el acceso a la justicia, que pueden mejorar los Estados Parte, no siendo posible legislar por debajo de los umbrales de protección que se han establecido en dicho convenio.

Por "información(es) sobre el medio ambiente" se entiende toda información disponible en forma escrita, visual, oral o electrónica o en cualquier otra forma material y que se refiera a:

- a) El estado de los elementos del medio ambiente tales como el aire, la atmósfera, el agua, el suelo, las tierras, el paisaje y los sitios naturales, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos;
- b) Factores tales como las sustancias, la energía, el ruido y las radiaciones y las actividades o medidas, en particular las medidas administrativas, los acuerdos relativos al medio ambiente, las políticas, leyes, planes y programas que tengan o puedan tener efectos sobre los elementos del medio ambiente a que hace referencia el apartado a) supra sobre el análisis de costos-beneficios y otros análisis e hipótesis económicas utilizadas en la toma de decisiones en materia ambiental;
- c) El estado de salud del hombre, su seguridad y sus condiciones de vida, así como el estado de los sitios culturales y de las construcciones en la medida en que sean o puedan ser alteradas por el estado de los elementos del medio ambiente o, a través de estos elementos, por los factores, actividades o medidas a que hace referencia el apartado b) supra".

²⁴⁰ Idem Artículo 3º 5. Las disposiciones de la presente Convención no atentarán contra el derecho de las Partes a seguir aplicando o adoptar, en lugar de las medidas previstas por la presente Convención, medidas que garanticen un acceso más amplio a la información, una mayor participación del público en la toma de decisiones y un acceso más amplio a la justicia en asuntos ambientales.

El artículo 4º es el que regula el aspecto procedimental del acceso a la información, en donde se establece que los Estados, *procurarán* poner a disposición del público la información ambiental que les soliciten, sin tener que invocar un interés particular; luego también establece el plazo de un mes, prorrogable excepcionalmente hasta dos meses para dar respuesta, pero en principio las solicitudes se deberán responder, como regla, “lo antes posible”, dando la pauta a las Administraciones respecto a una actuación con diligencia y celeridad.

En el mismo artículo citado ut supra se establecen los casos de denegación de información, los cuales reiteran por un lado, las clásicas áreas de reserva de las normativas relativas a la información pública, tales como cuestiones que atañen a intereses públicos de primer orden o a cuestiones privadas protegidas especialmente por las normas, dado el modelo de desarrollo imperante.

Así, se establecen dentro de las causales denegatorias, cuando la información requerida sea desfavorable para el secreto de deliberaciones de las autoridades públicas, siempre que dicho secreto esté previsto en la legislación interna, involucre relaciones internacionales, defensa nacional o seguridad pública; la buena marcha de la justicia; secreto comercial o industrial cuando este secreto esté protegido por la ley a fin de defender un interés económico legítimo, derechos de propiedad intelectual; datos confidenciales y expedientes personales respecto de una persona física; intereses de un tercero que haya facilitado las informaciones solicitadas sin estar obligado a ello por la ley o sin que la ley pueda obligarle a ello y que no consienta en la divulgación de tales informaciones.

Por otro lado, enumera también causales de denegación tales como no contar con la información solicitada, o estar en proceso de elaboración o tratarse de documentos de circulación interna de la autoridad pública, entrando luego en el resbaladizo terreno subjetivo al plantear como causal de denegación, la amplitud o *generalidad* de la información ambiental solicitada, o cuando esta sea *claramente abusiva*, aspectos estos discutibles e imprecisos.

También se enumera como otra causal denegatoria, cuando la información solicitada pudiere ser desfavorable para el ambiente por tratarse de sitios de reproducción o especies raras, en donde no resulta conveniente que circule libremente tal información pues podría ir en detrimento de especies o recursos que las autoridades públicas deben velar y proteger, ante lo cual nos encontramos entonces ante una típica y propia causal de denegatoria de información ambiental.

Finalmente, también se fijan pautas generales respecto a la denegación de información, estableciendo que la interpretación debe ser restrictiva, para estar siempre a favor de la apertura y la transparencia brindando la información requerida, de modo que aquí funcionaría el aforismo *aggiornado* “*in dubio, pro informatio*”.

Así, en dicha tesitura, también se establece que las autoridades públicas en caso de no contar con la información ambiental solicitada, deberá informar o señalar que otra autoridad pública puede brindarla; al igual que en los casos de reserva o confidencialidad, se intentará desligar de ella información que pueda brindarse.

La denegación se deberá notificar por escrito, si así se la solicita, y tendrá que ser motivada, lo cual resulta conducente para generar mayor diligencia en la búsqueda de la información solicitada.

Cierra el artículo tercero, brindando a los Estados partes la posibilidad de cobrar por la información ambiental que les soliciten, debiendo dicho cobro *no rebasar una cuantía razonable*, e informar al solicitante respecto a cómo y cuando se efectúa dicho cobro.

También el Convenio dedicada un extenso artículo para referirse a la recogida y difusión ambiental por parte de los denominados *sujetos pasivos* señalados, esto es las autoridades públicas, en donde dicha pasividad sólo alude a la calidad de depositarios de la obligación de brindar la información, la cual necesariamente se traduce en una serie de importantes acciones, actividades,

impulsos y diligencias deseables y exigibles a una Administración moderna y eficiente.

Dado la particularidad de la información ambiental, en virtud a la complejidad, amplitud e implicancias sociales y naturales de impacto global y estratégico, urge generar estudios, investigaciones para obtener información, elaborar indicadores para monitoreo y seguimiento tanto de las problemáticas ambientales como del estado y evolución de los recursos y las especies, para todo lo cual resultan muy útiles y pertinentes las recomendaciones que surgen del artículo 5º del convenio.

Así, el primer punto del citado artículo 5º se alude a la necesaria recogida de información ambiental por parte de las autoridades públicas, las cuales *procurarán* poseer y tener al día tal información, debiendo establecer *mecanismos obligatorios* para estar *debidamente informadas* respecto de proyectos o actividades con importantes efectos ambientales.

Continúa luego con la tarea de las autoridades públicas respecto a la puesta a disposición y difusión al público de la información ambiental, especialmente ante amenaza o riesgo inminente para la salud o el ambiente de modo que se puedan tomar medidas de prevención, brindando pautas acerca de cómo se debe poner al alcance dicha información: con transparencia y accesibilidad.

En el punto segundo del artículo se establecen mecanismos para cumplir con tales objetivos de transparencia y accesibilidad, y así se citan las siguientes actividades: informando acerca del *tipo y alcance* de las informaciones que poseen las autoridades públicas respecto al ambiente; cómo se accede a ellas explicitando *condiciones y procedimientos* a tal fin; brindando disposiciones prácticas tales como elaborar listas o ficheros accesibles al público, consultas gratuitas de los mismos u obligar a los funcionarios a colaborar con los solicitantes para encauzar y dar respuesta a sus requerimientos.

El punto tercero hace hincapié en la importancia de contar con bases electrónicas de datos a las que el público pueda tener fácilmente acceso por medio de las redes públicas de telecomunicaciones, señalando que revisten especial interés para incorporar a las mismas, los informes sobre el estado del ambiente, la legislación ambiental, las políticas, programas y acuerdos sobre la temática.

En los puntos 4, 5 y 6 del citado artículo 5º, establece con fuerza obligatoria para los Estados Parte, lo cual es digno de resaltar, el deber de publicar y difundir a intervalos no superiores a tres o cuatro años información sobre el estado del ambiente, señalando en especial sobre la calidad ambiental y sobre las presiones que se ejercen sobre el ambiente. En tanto para el sector privado, el convenio sugiere alentar a los explotadores de actividades de importante impacto ambiental a que periódicamente informe al público sobre sus actividades y productos, a través de programas voluntarios de ecoetiquetado o ecobalances.

El punto 7 establece los deberes de cada parte en cuanto a hacer públicos los hechos y los análisis de hechos que considere pertinentes e importantes para elaborar las propuestas relativas a las medidas esenciales a tomar respecto al ambiente; también debe publicar cómo se relaciona con el público respecto a los temas objeto de la convención y finalmente deberá publicar informaciones sobre cómo o de qué manera la Administración realiza tareas relativas al ambiente.

Luego continúa con lo relativo al deber de las partes de elaborar mecanismos para la publicación de información para informar a los consumidores de manera que puedan efectuar opciones ecológicas de consumo, con lo cual se estaría aportando al fortalecimiento de una conciencia y educación ambiental para un consumo responsable, favoreciendo el necesario y progresivo cambio de la sociedad de consumo actual hacia un nuevo paradigma de sociedad sostenible.

En el punto siguiente, nuevamente se establece un importante deber de los Estados Parte, que progresivamente deberán establecer un inventario o registro, sistematizando de forma coherente, a nivel nacional y accesible al público, de información relativa a la contaminación, en una base de datos informatizada, que

funcionará a través de declaraciones efectuadas mediante un formulario normalizado, lo cual resulta positivo y oportuno para encauzar y sistematizar este tipo de datos.

Finalmente el extenso artículo 5º cierra dejando una llave o ventana que podría implicar riesgos para la vigencia del principio pro información que debiera primar, al remarcar tajantemente que nada de lo dispuesto anteriormente menoscabará el derecho de los Estados Parte a negarse a brindar información de conformidad a los puntos 3 y 4²⁴¹ del artículo 4º, los cuales contienen algunas causales de tipo subjetivo, y por tanto difusas y opinables.

-
- ²⁴¹ Art. 4: "...3. Una solicitud de información sobre el medio ambiente podrá denegarse si:
- a) La autoridad pública de la que se soliciten no dispone de las informaciones solicitadas;
 - b) La solicitud es claramente abusiva y está formulada en términos demasiado generales;
 - c) La solicitud se refiere a documentos que están elaborándose o conciernen a comunicaciones internas de las autoridades públicas, a condición de que esta excepción esté prevista en el derecho interno o la costumbre, habida cuenta del interés que la divulgación de las informaciones solicitadas tenga para el público.
4. Una demanda de informaciones sobre el medio ambiente podrá ser rechazada en caso de que la divulgación de esas informaciones tenga efectos desfavorables sobre:
- a) El secreto de las deliberaciones de las autoridades públicas, cuando este secreto esté previsto por el derecho interno;
 - b) Las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública;
 - c) La buena marcha de la justicia, posibilidad de que toda persona pueda ser juzgada equitativamente o la capacidad de una autoridad pública para efectuar una investigación de orden penal o disciplinario;
 - d) El secreto comercial o industrial cuando este secreto esté protegido por la ley a fin de defender un interés económico legítimo. En este marco deberán divulgarse aquellas informaciones sobre las emisiones que sean pertinentes para la protección del medio ambiente;
 - e) Los derechos de propiedad intelectual;
 - f) El carácter confidencial de los datos y de los expedientes personales respecto de una persona física si esta persona no ha consentido la divulgación de esas informaciones al público, cuando el carácter confidencial de este tipo de información esté previsto por el derecho interno;
 - g) Los intereses de un tercero que haya facilitado las informaciones solicitadas sin estar obligado a ello por la ley o sin que la ley pueda obligarle a ello y que no consienta en la divulgación de tales informaciones; o
 - h) El medio ambiente a que se refieren las informaciones, como los sitios de reproducción de especies raras.
- Los motivos de denegación antes mencionados deberán interpretarse de manera restrictiva teniendo en cuenta el interés que la divulgación de las informaciones solicitadas tendría para el público y según que esas informaciones guarden o no relación con las emisiones en el medio ambiente.

En cuanto a la participación del público en las decisiones relativas a actividades particulares²⁴², establece un Anexo²⁴³ con un extenso listado de actividades de mayor impacto ambiental, en las cuales contempla dicha participación, previa a la autorización de tales actividades, recomendando a cada Parte aplicar también el convenio, siempre que lo permita el derecho interno, para aquellas actividades que aún cuando no se hubieren contemplado en el Anexo señalado, pudieren tener un impacto negativo en el ambiente.

²⁴² Vid. artículo 6 del Convenio de Aarhus.

²⁴³ El Listado de Actividades establecido en el Anexo I del Convenio de Aarhus, incluye básicamente las siguientes cuestiones:

- 1- Actividades del sector de la energía, tales como refinerías, centrales térmicas y nucleares.
 - 2- Producción y transformación de metales.
 - 3- Industria mineral de producción de cemento, amianto, vidrio, fusión de materiales minerales, cerámicos.
 - 4- Químicas relativas a hidrocarburos, compuestos organometálicos, materias plásticas, cauchos sintéticos, colorantes, pigmentos, tensioactivos, gases, ácidos, bases, sales, no metales, abonos a base de fósforo, de nitrógeno o de potasio, fitosanitarios, biocidas, productos farmacéuticos de base, fabricación de explosivos, aditivos proteicos de alimento animal.
 - 5- Gestión de desechos: incineradoras, vertederos.
 - 6- Instalaciones de tratamiento de agua.
 7. Industria de fabricación de papel.
 - 8- Construcción de vías ferroviarias de gran distancia, aeropuertos, autopistas y vías rápidas, carreteras de 4 o más vías.
 - 9- Vías de navegaciones y puertos.
 - 10- Dispositivos de captación o recarga artificial de aguas subterráneas.
 - 11- Obras de trasvase.
 - 12- Extracción de petróleo, gas natural.
 - 13- Represa o almacenamientos de agua.
 - 14- Canalizaciones para el transporte de gas, petróleo o productos químicos.
 - 15- Instalaciones para la cría de aves o cerdos.
 - 16- Canteras y explotaciones minerales a cielo abierto.
 - 17- Construcción de líneas aéreas de transporte de energía eléctrica.
 - 18- Instalaciones de almacenamiento de petróleo, de productos petroquímicos o de productos químicos.
 - 19- Otras actividades: en este rubro se incluyen instalaciones de pre-tratamiento de tintura de fibras, tratamiento de pieles, mataderos, fabricación de alimentos a base de materias primas animales y vegetales.
- Esta nómina no es taxativa, y está sujeta a características, volumen, amplitud y envergadura detallados en el Anexo señalado. A partir del punto 20 se establecen posibles actividades que pueden incorporarse y aquellas que se exceptúan como es el caso de actividades que sólo se realicen con fines de investigación, elaboración o experimentación de nuevos métodos o productos, por no más de dos años y que no ocasionen perjuicio para el ambiente.

También deja a criterio de los Estado Parte evaluar en el caso concreto la aplicación del convenio para aquellas actividades que se consideren necesarias a los fines de la defensa nacional, excepción delicada y que requerirá un exhaustivo y profundo análisis para una decisión correcta que involucre el bienestar general local y global.

El segundo punto del artículo 6º se refiere al inicio del proceso de toma de decisiones dando pautas para informar al público respecto al modo de participar, estableciendo una larga serie de requerimientos, en cuanto al procedimiento a efectos de efectivizar la información y el acceso del público a las convocatorias de participación.

El tercer punto complementa al anterior refiriéndose a los *plazos razonables* que implican brindar *tiempo suficiente* para que el público se informe debidamente y así pueda participar positiva y responsablemente.

De igual modo se procede respecto a la participación del público en los planes, programas, políticas, elaboración de disposiciones reglamentarias o normas obligatorias de aplicación general²⁴⁴. Estos aspectos participativos se retomarán en la Segunda Parte de la presente tesis al tratar la participación ciudadana ambiental.

Respecto al acceso a la justicia²⁴⁵, establece lineamientos y propuestas tales como procesos rápidos, gratuitos o poco onerosos, debiendo ofrecer recursos suficientes y efectivos, en particular una orden de reparación si procede, en aquellos caso en que la solicitud de información hubiese sido ignorada, rechazada abusivamente, insuficientemente tenida en cuenta o no tratada de acuerdo a las pautas establecidas en el artículo 4º del Convenio.

Dicho acceso a la justicia no excluye o exime el agotar la vía administrativa previa cuando así lo establezca el derecho interno. Debe informarse además al

²⁴⁴ Vid. artículos 7 y 8 del citado Convenio.

²⁴⁵ Vid. artículo 9 del Convenio de Aarhus.

público respecto a las posibilidades de recurrir como también adoptar mecanismos para reducir o eliminar todo obstáculo, financiero o de otro tipo, que traben dicho acceso.

Para interponer recursos los miembros del público interesado deberán demostrar interés legítimo o menoscabo de un derecho según lo exija el derecho interno de cada Estado Parte, agregándose un positivo aporte en cuanto a que ello sea conforme al objetivo consistente en conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco de la Convención.

Se incorpora además una presunción de “interés suficiente” a favor de las Ongs que trabajan en la protección ambiental, determinándose además que estas organizaciones tienen derechos susceptibles de ser menoscabados conforme lo establece el citado artículo 9, como condición para recurrir la decisión de la autoridad pública o similar que deniegue u otorgue insuficientemente la información requerida.

A los efectos del seguimiento, ajustes y optimización de todo lo establecido en el Convenio, también se prevé la Reunión de Partes²⁴⁶, que se celebrará de forma bianual, para analizar los informes de los Estados Parte, pudiendo establecer nuevos órganos o celebrar protocolos si se consideran necesarios para la real aplicación de todo lo convenido. Será convocada por la Secretaría ejecutiva, a cargo de la Comisión Económica para Europa -CEPE-.

También establece la posibilidad de participar en calidad de observadores en las Reuniones de las Partes a organismos especializados de Naciones Unidas, citando expresamente al Organismo Internacional de Energía Atómica como también a las Ongs con competencias relacionadas a los objetivos del Convenio que soliciten dicha participación.

Finalmente, previo establecer un sistema de enmiendas, el “Convenio de Aarhus adopta una postura de flexibilidad, que apuesta decididamente por

²⁴⁶ Vid. Artículo 10 del Convenio de Aarhus.

fórmulas de conciliación o acuerdo entre las partes, incluso abriendo los mismos a la participación del público²⁴⁷”, previendo el arbitraje o el sometimiento de las controversias a la Corte Internacional de Justicia.

4.- Declaración de Dublín

Surge de la reunión celebrada en Irlanda, en septiembre de 2000 de los representantes de UNEP-INFOTERRA, en donde conmemorando el Principio 10 de la Declaración de Río sobre acceso a la Información Ambiental, el Capítulo 40 de la Agenda 21 y el Convenio de Aarhus, acuerdan reforzar los mecanismos de cooperación y redes en materia de información ambiental.

Se establece que el PNUMA (UNEP conforme su sigla en inglés *United Nations Environment Programme*), como autoridad global en el campo ambiental debe desarrollar un portal ambiental en Internet estableciendo una red y coordinando acciones con consorcios, empresas, ONGs para alcanzar un sistema de información interactivo sostenible así como mejorar la cooperación internacional.

Los gobiernos participantes, deberán designar puntos focales para la interconexión e intercambio de datos ambientales fiables y de calidad. También, los consorcios nacionales en coordinación con la UNEP establecerán las tecnologías a usar, los protocolos y estándares para generar un sistema informativo integrado.

Se remarca la importancia de la interacción y cooperación con las ONGs, y los agentes de la sociedad civil para analizar la información sobre problemas ambientales de importancia en las comunidades locales, como también en el ámbito global propiciando el intercambio entre UNEP Infoterra y la Secretaría del Convenio de Aarhus y otros organismos internacionales.

²⁴⁷ EZEIZABARRENA, Xavier. “Participación y acceso a la justicia ambiental: El Convenio de Aarhus de 1998”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental. Número 1, año 2002, pág. 243.

También alientan a los gobiernos que no hayan suscripto el señero Convenio de Aarhus para que se incorporen al mismo o analicen la posibilidad de emprender iniciativas similares en su propia región, tomando nota de la Convención y otros instrumentos relevantes tales como la Estrategia Inter-Americana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisión para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Organización de los Estados Americanos –OEA- como todos aquellos documentos potencialmente útiles en este contexto

5.- 6º Programa de Acción de la Unión Europea

Este programa titulado “*Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*” es el que mayor énfasis pone en relación al rol activo que debe tener el ciudadano europeo dentro del proceso de la gestión ambiental.

El mismo comienza evaluando el V Programa de Acción, remarcando las áreas y sectores en las que es necesario profundizar estrategias, resaltando, como se anticipara en el párrafo precedente, los aspectos relativos a la información ambiental y la participación ciudadana.

En ese contexto señalan la importancia de desarrollar una política de información para formar opinión y de este modo posibilitar que los consumidores puedan elegir productos respetuosos con el ambiente, para contribuir a la producción y modelos de consumos más sostenibles, marcando de esta manera el rumbo al mercado, a través de las decisiones cotidianas.

Para ello, también es menester promover la investigación, de modo de poder brindar información y conocimientos más sólidos, contribuyendo al fortalecimiento de bases de datos fiables. Se reconoce la debilidad en el conocimiento del estado de la biodiversidad tanto en la Agencia Ambiental Europea como en los organismos nacionales de estadísticas, lo cual requiere investigación, recogida de información para generar datos fiables y luego elaborar indicadores útiles para conocer estados, presiones y tendencias de los recursos.

La interrelación medio ambiente y salud también representa un ámbito esencial para continuar investigando dicha interacción y sus consecuencias, el impacto de los contaminantes en la salud humana, que requiere del control de productos químicos, en especial los plaguicidas, señalando en dicho marco, la importancia de la aplicación de la legislación sobre control integrado de la contaminación y la función del Registro Europeo de Emisiones Contaminantes – EPER- para el conocimiento y la sensibilización del público. Señala además como tarea prioritaria, definir y desarrollar indicadores de medio ambiente y salud.

También cuando el citado programa se refiere a la calidad del aire europeo y señala acciones para llevar a cabo, resalta la necesidad de mejorar el control, indicadores y la información al público, respecto al estado del aire y sus causas, como también determinar lagunas y acciones complementarias, así como mejorar los sistemas de recogida de información, modelización y previsión.

En la parte final del 6º Programa de Acción relativo a la investigación, resume de algún modo las necesidades verificadas en los recursos básicos, tales como agua, suelo, aire y biodiversidad, y aspectos fundamentales como la salud, remarcando una vez más la necesidad señalada de mejorar la recogida de datos, la sistematización la elaboración de indicadores, especialmente los denominados indicadores de integración que traten de agricultura, bosques, energía, pesca, actividades marinas, turismo, industria, transporte como también elaborar indicadores epidemiológicos.

También señalaron la necesidad de reforzar sistemas de información geográficos y aplicaciones de control del espacio, como la Iniciativa de Vigilancia Mundial del Ambiente y la Seguridad.

6.- Cumbre de Johannesburgo²⁴⁸

²⁴⁸ Al respecto, se ha consultado información no sólo de la página web de las naciones unidas www.un.org o www.johannesburgsummit.org, como de publicaciones de periodismo especializado: PEREZ DE LAS HERAS, Mónica. *La Cumbre de Johannesburgo*. Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 2002.

A. Antecedentes Inmediatos:

Si bien esta cumbre ha continuado el hilo conductor de Estocolmo, y más recientemente el de Río 92, tras la búsqueda de lograr la operativización de los objetivos establecidos en la Declaración de Río y el Programa Agenda 21, se fueron realizando una serie de eventos para ir compulsando el avance o más precisamente, el estado en el que se encontraban las acciones tendentes a estos objetivos.

Así fue como se celebró la **Cumbre Río +5** en Nueva York, del 23 al 27 de junio de 1997, en donde el balance, al igual que se percibe actualmente, no fue muy positivo, pues se detectaron retrocesos, o grandes demoras en la implementación de ejes estratégicos. Así, la degradación en algunos casos se había agravado; la financiación esperada no sólo no se cumplía por parte de los países desarrollados, sino que había mermado el porcentaje que venían dedicando a estos fines y en cuanto a la implementación de la Agenda 21 veía efectuándose en forma demasiado lenta.

Por ello en un intento de reencauzar dicha situación se elaboró un documento denominado "Programa para la puesta en marcha de la Agenda 21" en los que se hizo hincapié en temas como disminución de la pobreza, consumo y ecoeficiencia, bosques, desertificación y financiación, reiterándose el compromiso de alcanzar el objetivo del 0,7% por parte de los países desarrollados.

Con posterioridad, también se celebraron importantes Cumbres que luego van a ser punto de referencia para la Declaración de Johannesburgo, tales como la Cumbre del Milenio y la de Monterrey o el Acuerdo de Doha.

La **Cumbre del Milenio** celebrada en Nueva York, del 6 al 8 de septiembre e 2000, dio lugar a la Declaración del Milenio, cuyos principales objetivos previstos a cinco y diez años, fueron: erradicación de la pobreza y el hambre; educación primaria universal, igualdad de género y autonomía de la mujer, mejoras en salud tales como bajar la mortalidad infantil, combatir el sida, malaria,

paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad ambiental y finalmente fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

También se ha señalado como un antecedente a considerar en el marco de la Declaración de Johannesburgo, la **Conferencia de Doha** de la Organización Mundial del Comercio -OMC-, celebrada en Qatar, del 9 al 13 de Noviembre de 2001, en donde también se planteó la problemática del desarrollo sostenible, como no podía ser de otro modo por las implicancias, impactos y consecuencias que del intercambio comercial global se derivan, con el objetivo de intentar un sistema comercial multilateral no discriminatorio, con una disminución paulatina de los subsidios agrarios por parte de los países desarrollados, largamente reclamado por los países en vías de desarrollo, productores primarios que exigen ingresar en estos mercados como una vía digna y equitativa para encauzar su desarrollo.

Es así que en los puntos 31 al 33 de la Declaración de Doha, se ocupan del comercio y el medio ambiente, en los siguientes aspectos: negociaciones sobre reducción y/o eliminación de barreras u obstáculos arancelarios y no arancelarios de los bienes y servicios ecológicos; estudio de los efectos de medidas ambientales en el acceso a los mercados, particularmente de los países en desarrollo y las situaciones en que la eliminación o reducción de las restricciones y distorsiones del comercio puedan beneficiar al comercio, el medio ambiente y el desarrollo.

También se trataron aspectos relativos a los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y las prescripciones relativas al etiquetado ecológico, sujetos a observación y análisis para un posterior informe, que permita esclarecer más estos aspectos para considerar en acuerdos multilaterales.

A fines de marzo de 2002, se celebró en la ciudad mexicana de **Monterrey**, la "**Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo**", en momentos no demasiados auspiciosos para las economías de mercado más boyantes, que contrastan cada vez más con una pobreza que se ensaña con

poblaciones crecientes del sur del planeta y ante una situación muy delicada, particularmente para la economía y sociedad argentina, que además del propio desmanejo interno, puso en evidencia las erráticas y controvertidas políticas de desarrollo aplicadas a través de las "recetas económicas" de organismos de financiación internacional como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial²⁴⁹.

Esta reunión se cerró con el llamado "Consenso de Monterrey" que no innovó demasiado respecto a las conclusiones de otras convenciones internacionales, en donde se señalan aspectos relevantes de las principales problemáticas mundiales respecto al desarrollo, luego se pergeñan algunas acciones e iniciativas y se establecen compromisos abiertos y voluntarios.

Estos caminos que de tanto transitar sin logros concretos y reales, corren el riesgo de tornarse absolutamente ineficaces, contrastando con las exigencias palpables de la aldea global en la que vivimos, que requiere de negociaciones y acuerdos globales serios y cumplibles, en donde el derecho internacional debe fortalecerse en pos de un nuevo orden mundial equitativo, solidario, responsable y sostenible.

No obstante, no dejan de ser un avance en cuanto a incluir la cuestión del desarrollo sostenible dentro de la agenda de las prioridades globales, directamente ligada a problemáticas como el hambre, la salud, el desarrollo, que no son más que el reflejo de la constante interacción sociedad-naturaleza.

Asimismo, a la par de reuniones nacionales y regionales, también se celebraron reuniones específicas, previas y preparatorias de la Cumbre de Johannesburgo, nivel mundial, conocidas como "**PrepCom**" que fueron las antecámaras de discusión de los principales temas que luego de ser debatidos y consensuados, se incorporarían a la Declaración de la cumbre.

²⁴⁹ Al respecto se han expedido autoridades económicas mundiales y hasta ex altos funcionarios de dichos organismos financieros como es el caso del Premio Nobel de

Se constituyeron entonces cuatro Comités Preparatorios -PrepCom-, tres con sedes en Nueva York y una en Bali; la primera celebrada entre abril y mayo de 2001 fue de carácter organizativo, en la cual se sentaron las bases para el funcionamiento administrativo, y el seguimiento de las reuniones que se llevaban a cabo a nivel nacional y regional, el proceso para determinar la agenda y temario de la cumbre, acreditación de las Ongs, etc..

A fines de enero y principios de febrero de 2002, nuevamente en Nueva York, se celebró la PrepCom 2 que comenzó con la lectura de los informes de los países, como también de las diversas agencias de las Naciones Unidas, de la alimentación -FAO-, de la salud -OMS-, del medio ambiente -PNUMA, así como también organismos internacionales como el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio -OMC-, entre otros.

También se consideraron las diversas Ongs que se presentaron y las asociaciones de grupos indígenas, mujeres, jóvenes y niños. Finalmente en dicha reunión se redactó lo que se dio a conocer como el "Documento del Presidente", que contenía un listado de temas y propuestas para la discusión. Dentro de los denominados "Medios para la puesta en marcha", se enumera la necesidad de la formación, capacitación, información y toma de decisiones, como también la ayuda para confeccionar indicadores para la reducción de los desastres ambientales.

Entre marzo y abril del 2002, se celebra una nueva reunión, la PrepCom 3 que tenía como principal objetivo analizar y debatir acerca del "Documento del Presidente" de la anterior reunión, pero que además tuvo la particularidad e importancia que se sumó un nuevo documento "Gobernanza para el desarrollo sostenible a nivel internacional, regional y nacional" que surgió a raíz de consultas informales realizadas por la ONU, y que posibilitó el tratamiento de las denominadas "Iniciativas de asociación de Tipo II".

Economía J. Stiglitz, o reconocidos catedráticos americanos como Samuelson o Jeffrey Sachs.

Estas iniciativas planteadas para complementar, que no reemplazar la ineludible responsabilidad gubernamental -de tipo I-, remarcaron como objetivos lograr la aplicación de la Agenda 21 y los de la Declaración del Milenio; integrar las dimensiones económicas, sociales y ambientales de desarrollo sostenible, tener objetivos, metas y plazos específicos para su consecución, como también un sistema contable responsable, transparente y los medios para controlarlo. También dentro de las pautas marcadas se señala, la necesaria participación.

Y finalmente, se celebró la última reunión preparatoria, PrepCom 4, esta vez en Bali, Indonesia, a fines de mayo y principios de junio, con los objetivos de elaborar un borrador del Plan de Acción y la declaración política a aprobarse dos meses más tarde en Johannesburgo.

Esta reunión fue decisiva porque en ella quedarían sentados los pilares sobre los que se construiría una nueva línea de acción para un desarrollo más justo, solidario y sostenible y por tanto dio lugar a debates luego de los cuales, ya se estaba en condiciones de avizorar los futuros resultados de la Cumbre de Johannesburgo que no se auguraban demasiado auspiciosos.

Como corolario se acordó terminar de consensuar el Plan de Acción durante la Cumbre, y en cuanto a la declaración quedó a cargo del presidente de la comisión dicha elaboración.

B.- Plan de Acción de la Cumbre.

Este importante documento fue concebido como la forma de lograr la implementación global de la Agenda 21 surgida en la Cumbre de Río, y que tuvo una tibia y desigual recepción y aplicación en los diversos puntos del planeta; plantea las principales problemáticas a abordar tales como la pobreza, la relación consumo/producción, protección de los recursos naturales, salud y medios de ejecución tales como financiación, transferencia de tecnología, comercio, educación, información y toma de decisiones, remarcándose el papel de la sociedad en su conjunto para el logro del desarrollo sostenible.

Ya en la "Introducción" además de la reafirmación de los principios de Río, la plena aplicación de la Agenda 21 y al plan de ejecución, también se suman las metas incluidas en la Declaración del Milenio y los acuerdos internacionales posteriores a 1992; en uno de sus puntos alude a la buena gestión de los asuntos públicos, las políticas ambientales, instituciones democráticas, el imperio de la ley, la lucha contra la corrupción y la participación plena y efectiva de los países en desarrollo en las decisiones mundiales.

En el Capítulo IX "Medios de ejecución" en el punto 19 se alude al apoyo de las iniciativas locales, nacionales y regionales para afianzar la educación, formación, capacitación e investigación y específicamente a partir del subpunto tercero, al undécimo, se refieren al acceso a la información ambiental, la mejora de la información existente, la elaboración de indicadores del desarrollo sostenible y el desarrollo de tecnologías y la aplicación de procedimientos existentes como las evaluaciones de impacto ambiental.

C. Declaración de Johannesburgo

Si bien no surge expresamente de la Declaración de Johannesburgo, surge implícito del punto 8 en donde se reafirma el compromiso respecto a la Declaración de Río y la Agenda XXI, en tanto en el punto 27 se establece el compromiso de *"...fortalecer y mejorar la gobernanza en todos los planos..."*.

Finalmente se arribó a la culminación de la Cumbre que mucha expectativa despertó en el mundo, principalmente en el ámbito ecologista, concienciado con la complejidad y magnitud de la problemática ambiental, pero ya los hechos que la precedieron hicieron vislumbrar un desenlace, no del todo promisorio.

No obstante, en este evento global una vez más se evidenció el impacto de la llamada "sociedad de la información" que en virtud a las redes globales de comunicación facilitaron el ir conociendo cómo iba marchando la aplicación de los principios de Río 92, su Plan de Acción, principalmente lo atinente a la Agenda 21 y lo acordado en cuanto a cambio climático y biodiversidad.

Así también se fueron conociendo los balances previos de la Cumbre Río +5, y la necesidad de los necesarios reajustes y nuevas declaraciones de intención de cumplir con la ratificación del Protocolo de Kyoto, y las siempre renuentes financiaciones prometidas. Ya durante el 2002, con la celebración de las PrepCom, la aldea global tubo la antesala de la Cumbre, que terminó de desencantar a los que ya auguraban fracaso y en todo caso, redoblar las expectativas de los que creen que siempre se pueden sacar conclusiones positivas.

A pesar de ello resulta promisoría la actuación de la sociedad civil que se movilizó bastante como también el intento de abogar por una aplicación efectiva de la Agenda 21 a nivel global, pero, en el convencimiento de que ello se logrará sólo a partir de la acción local, a través de la necesaria interacción de la sociedad civil y el gobierno local, al cual hay que fortalecer en el ámbito político, financiero y presupuestario desde los gobiernos centrales, regionales y organismos internacionales, tanto como exigirles y controlarles, además de las vías legales establecidas, a través de una creciente, constante, comprometida y constructiva participación ciudadana.

Ahora bien, adentrándonos un poco en la Declaración de Johannesburgo, la misma comienza reafirmando aspectos vitales de la sociedad humana, tales como la equidad en sus aspectos intergeneracional e intrageneracional y la dignidad y los valores humanos; luego hace una breve síntesis desde la primera Cumbre de Estocolmo, pasando por Río hasta llegar a Johannesburgo.

En el siguiente punto se señalan las problemáticas más importantes, donde lamentablemente nada resulta nuevo, ya que vienen siendo objeto de encuentros y declaraciones mundiales, previas a ésta Cumbre, tales como la pobreza, la creciente distancia entre ricos y pobres del planeta, las pautas insostenibles de producción y consumo, la pérdida de biodiversidad, el avance de la desertificación, el cambio climático y los desastres naturales cada vez más frecuentes y más devastadores, al igual que la contaminación del agua y el aire.

Evidentemente esta Cumbre ha patentizado la inescindible relación de la pobreza y los factores económicos en la problemática ambiental, si bien ello también provocó críticas. Pero es innegable que a partir de la gestación del concepto "Desarrollo Sostenible" surgido del Informe Brundtland de 1988, consagrado -al menos en el espíritu y la letra de la Cumbre de Río 92-, ha sido la fuerza de los hechos lo que ha dado el mayor fundamento al tan declamado carácter holístico del ambiente, en donde "todo tiene que ver con todo" más allá del aforismo, recibe la fuerza innegable de los hechos y la realidad que nos demuestra qué, sin cubrir las necesidades básicas de la mayor parte de la población del planeta, resulta imposible lograr el denominado "desarrollo sostenible".

Por ello en el punto 5 de la Declaración de Johannesburgo, se reitera, con más énfasis, el compromiso de *"promover y fortalecer los pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible -desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental-, en los planos local, nacional, regional y mundial"*.

También se señala la globalización, en cuanto a que sus beneficios y costos no se distribuyen en forma pareja, resultando un difícil reto para los países en desarrollo, señalándose finalmente el riesgo de pérdida de credibilidad en el sistema democrático, en los países más pobres.

Más adelante bajo el título *"El multilateralismo es el futuro"*, se establece la necesidad de instituciones internacionales y multilaterales más eficaces, democráticas y dispuestas a rendir cuentas". De modo que aquí vemos una exigencia de transparencia también en el manejo internacional, en donde los intercambios entre Estados, grupos de Estados, u Ongs, sea entre sí o con organismos gubernamentales, son cada vez más frecuentes e importantes.

D. Documentos Paralelos:

En este apartado se tratarán un par de documentos, que surgieron con motivo de la Cumbre de Johannesburgo que si bien no ha tenido la difusión

masiva (tal es el caso del denominado "Llamado de Johannesburgo), y aún no teniendo poder vinculante, resultan relevantes como barómetros de la importancia que, sectores representativos y de gravitación social le dan a la problemática ambiental y la importancia de la información y difusión de la misma, para una toma de conciencia global en pos de un replanteo actitudinal, sumamente valioso no sólo en la relación entorno social y Naturaleza, sino también para reconducir las relaciones hombre/hombre en términos reales de respeto y solidaridad.

a). El Llamado de Johannesburgo

Bajo este título, se suscribió un documento por parte de numerosos y prestigiosos científicos del mundo, que engloba alrededor de una treintena de premios Nóbeles, titulares y ex directivos de centros de estudios y universidades internacionales.

Como no podía ser de otro modo, a la par del aporte, sensibilización y actuación de éste sector de la sociedad, también se alude al aspecto de la información, que se deberá generar y difundir ampliamente; es así que a partir del Instituto Mundial de la Ciencia, concebido como órgano deliberativo permanente, se pretende generar estudios que "para poder trascender todas las ideologías, todas las fronteras, todas las políticas nacionales y todas las disciplinas, deben ser realizados por todos con la misma objetividad que exige la ciencia en sí misma. Los informes que llevarán la expresión práctica de estos estudios deben ser circulados sin restricciones"²⁵⁰.

En el punto siete del citado documento, se establece que "hay que mantener informada a la opinión pública sobre el estado de la ciencia y sus efectos sobre la política pública. Esto se ha convertido en uno de los importantes nuevos deberes de los científicos."

Nuevamente surge la inescindible responsabilidad científica y la necesidad de información y transparencia, pues para debatir, implicarnos y participar, la

²⁵⁰ Preámbulo de "El llamado de Johannesburgo". WIS

información veraz y accesible, se convierte en *conditio sine qua non* para la necesaria participación responsable y eficaz.

b). Foro Global de la Sociedad Civil.

Este foro sesionó en el Centro de Exposiciones de Nasrec, he inició sus actividades con una muy amplia y activa participación de alrededor de 8 mil personas, entre representantes de Ongs, grupos de mujeres, jóvenes y niños que se pudo apreciar en las "Iniciativas de asociación de Tipo II", tratadas durante la celebración de la PrepCom 3.

El Foro Global de la Sociedad Civil, emitió una Declaración y también un Plan de acción, resaltando el rol fundamental de la sociedad civil para el logro del desarrollo sostenible, y efectuando luego un breve análisis de la situación global del planeta desde Río a Johannesburgo, delineando finalmente una serie de principios y líneas de acción en los aspectos social, económico, político y ambiental.

Se reclama respecto a la igualdad de las personas y su derecho a participar, como así también el respeto por los derechos humanos y el cumplimiento de los tratados internacionales; luego también se solicita la redistribución de recursos, el comercio justo, la cancelación de la deuda externa de países en desarrollo, la transparencia política, la promoción de la paz, la justicia y seguridad de los pueblos, como también el control de éstos sobre su biodiversidad y el uso de la misma, el rechazo de la ingeniería genética hasta tanto haya mayor investigación y margen de seguridad y también se exige la ratificación del Protocolo de Kyoto.

Finalmente se cierra la Declaración bajo el lema "Un mundo sostenible es posible" y trabajaremos para conseguirlo, reafirmo el compromiso al cumplimiento de la Agenda 21 local, los objetivos de la Declaración del Milenio y los resultados de la Cumbre de Johannesburgo.

En el Programa de Acción de este Foro, además de tratar los temas señalados precedentemente, se agregan temáticas como el acceso a la tierra, la seguridad alimentaria, la responsabilidad corporativa, la apuesta por las energías renovables, gobernanza global y participación de la sociedad civil en la gobernanza internacional, empleo y seguridad humana, pobreza, racismo, consumo y producción sostenibles, comercio, ciencia y educación.

También se puntualizó respecto a la búsqueda de sistemas transparentes de información en cuestiones ambientales, sociales, económicas y políticas, facilitando la participación social, y fomentando la creación de capacidades locales para una participación efectiva.

II. Normativa de Organismos de Integración Regional

1.- Unión Europea: Directivas y Reglamentos

A. Directiva 90/313 sobre Libertad de Acceso a la Información Ambiental

Esta Directiva pionera en el ámbito europeo, surgió tal como se afirma en sus consideraciones previas, de diversas inquietudes planteadas en encuentros ambientales europeos, que luego fueron receptadas en el ámbito institucional, tales como la Comisión y el Parlamento Europeo, en el afán de superar desigualdades entre los Estados miembros, unificando criterios en una temática que, como la información ambiental, se consideró que aportaría al mejoramiento ambiental.

Principalmente, se tuvieron en cuenta los principios y objetivos planteados en los Programas de Acción sobre el Medio Ambiente, principalmente el sancionado en el año 1987, que recomendaba establecer procedimientos que posibilitaran el acceso del público a la información sobre el medio ambiente en poder de las autoridades ambientales.

La sanción de la normativa significó un importante avance y aporte para muchos de los Estados miembros, pues desbordó "algunos de los mecanismos

tradicionales existentes...en los ordenamientos jurídicos europeos y en el español en particular, por lo que a la información administrativa se refiere"²⁵¹.

La Directiva 90/313, en un breve articulado, a través de diez artículos, abordó puntos nodales o estratégicos del acceso a la información ambiental, tales como: objeto, sujetos, restricciones, plazos, denegaciones y recursos.

El artículo 1º de la citada Directiva, establecía como objeto "... *garantizar la libertad de acceso y la difusión de la información sobre el medio ambiente que esté en poder de las autoridades públicas, así como establecer los plazos y condiciones básicas en que se pondrá a disposición dicha información*".

El aspecto de la legitimación fue probablemente el más trascendente de esta normativa europea pues como afirma Martín Mateo al sancionarse la directiva "con carácter plenamente innovador, en línea con las tendencias a la titularidad colectiva de los bienes ambientales y de la cogestión de su tutela, se pretende imponer la máxima transparencia informativa"²⁵².

En el citado artículo 1º se establecían los sujetos pasivos de la norma, yendo más allá que en anteriores referencias efectuadas en los Programas de Acción sobre Medio Ambiente, que sólo aludían a las "autoridades responsables del medio ambiente", en tanto que en la Directiva se estableció en forma genérica "*autoridades públicas*". Ello implicó obligar no sólo a las autoridades ambientales "strictu sensu" sino también a toda otra autoridad de la Administración Pública, nacional, regional o local, exceptuando a los poderes legislativo y judicial, conforme surgía del artículo 2º de la citada norma, en donde precisaba además los alcances de conceptos tales como "información sobre el medio ambiente" y "autoridades públicas".

Del artículo 2º de la norma se infieren los sujetos activos, que son las personas, físicas o jurídicas, sin necesidad de probar un interés determinado, por

²⁵¹ REAL FERRER, G. y OCHOA MONZO, J. artículo y obra citada. Pág. 131

²⁵² MARTÍN MATEO, R. *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol I. Trivium. Madrid, 1991. Pág. 128

tanto la norma estableció una legitimación activa amplia, más allá del "ciudadano" y de cualquier interés particular o legítimo, lo cual también significó una importante consagración regional.

En el artículo 3º, se establecieron obligaciones para los Estados Miembros, dando un amplio, aunque impreciso e indefinido margen de discrecionalidad para que dictaran disposiciones tendentes a facilitar "de forma efectiva" el acceso a la información, en tanto en el punto siguiente de dicho artículo detalló una extensa casuística a partir de la cual los Estados podrían denegar información ambiental en su poder.

Así en larga nómina, se establecieron las LIMITACIONES o casos en los que las autoridades podían denegar la información ambiental solicitada, con la salvedad de que se podría otorgar información "parcialmente" siempre que hubiese sido posible deslindar o separar de la misma, la referida a los casos puntualizados en la norma, lo cuales se citan a continuación:

- Cuando dicha información afecte a la confidencialidad de:
 - a) las deliberaciones de las autoridades públicas;
 - b) de las relaciones internacionales;
 - c) de la defensa nacional; la seguridad pública;
 - d) los asuntos que se encuentren sub judice o lo hayan sido en el pasado, o sean objeto de pesquisas (incluidas las investigaciones disciplinarias), o de investigación preliminar;
- Los secretos comerciales e industriales, incluida la propiedad intelectual;
- La confidencialidad de datos y/o de expedientes personales;
- Los datos proporcionados por un tercero sin que éste esté obligado jurídicamente a facilitarlos;
- Los datos cuya divulgación pudiera perjudicar al medio ambiente al que se refieren.
- Cuando la información implique el suministro de documentos o datos inconclusos o de comunicaciones internas o cuando la solicitud sea manifiestamente abusiva o esté formulada de forma demasiado general.

Este ámbito de limitaciones, conduce a entender que las excepciones únicamente entrarán en juego cuando la comunicación de la información atente efectivamente contra los intereses contemplados en la Directiva²⁵³.

En el punto cuarto del artículo 3º, se estableció el plazo máximo que tendrían las autoridades públicas para expedirse, fijando que debían responder "*lo antes posible y dentro de un plazo de dos meses*", marcando el imperativo de celeridad y diligencia que debe animar a la Administración respecto a la entrega de la información a las personas que la soliciten, en el convencimiento que ello redundará en un beneficio para el ambiente, conforme lo expresado en las consideraciones previas de la norma, antes aludidas.

Las DENEGACIONES están directamente relacionadas al punto anterior, en la medida que dándose algunos de los casos citados precedentemente, se configuraba la causal de la denegación de información por parte de las autoridades públicas. También establece que dichas denegaciones, deberán ser "*razonadas*" o motivadas, conforme a lo establecido en el punto cuatro del artículo 3º, que expresaba: "*Se deberán indicar las razones de la denegación de la solicitud de información*".

En cuanto a los RECURSOS estaban previstos tanto para el ámbito administrativo como judicial, conforme lo establecía el artículo 4 en casos en que la persona considerara que "*su solicitud de información ha sido denegada o ignorada sin motivo justificado, o que haya recibido una respuesta inadecuada por parte de una autoridad pública...de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional en la materia*".

Como se anticipara en párrafos precedentes, la Directiva estableció los lineamientos generales de acceso a la información ambiental, con amplios criterios en cuanto a la legitimación activa, como pasiva, imprimiendo también un carácter expeditivo a la tramitación, si bien no profundizaba en el procedimiento,

²⁵³ FERNÁNDEZ RAMOS, S. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1997, pág. 242.

que quedó entonces sujeto a la legislación de los Estados Miembros; en tanto resultaba excesivamente casuística en las limitaciones, a la par que demasiado difusa o abierta a muy amplio margen de discrecionalidad administrativa, en algunos supuestos que daban lugar a la denegación de la solicitud de información como también cuando estableció que se podría cobrar por dicha información "*un costo razonable*".

También estableció pautas de cara a fortalecer la divulgación de la información por parte de los organismo públicos competentes, debiendo publicar de forma periódica informes descriptivos, todo lo cual implicaba la creación o fortalecimiento de sistemas de información ambiental, investigaciones, bancos de datos y la realización de publicaciones o eventos de difusión de la información ambiental, de fundamental importancia no sólo para el quehacer gubernamental, así como para una más eficaz toma de decisiones y un conocimiento más profundo y fundamentado para ofrecer a la comunidad que necesita estar debidamente informa, para ejercer con mayor responsabilidad y coherencia su papel participativo y democrático.

Determinó además pautas de seguimiento o auditoración respecto a la aplicación de la Directiva y así en el artículo 8º expresó que cada cuatro años a partir de la vigencia de la misma "*los Estados miembros presentarán a la Comisión un informe sobre la experiencia adquirida, del cual se servirá la Comisión para elaborar un informe dirigido al Parlamento Europeo y al Consejo que irá acompañado de las propuestas de revisión que considere adecuadas*".

Finalmente la directiva establecía en el artículo 9º, que los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias a más tardar el 31 de diciembre de 1992. Al respecto, resulta menester recordar que en el ámbito comunitario el Tribunal de Justicia europea ha sentado jurisprudencia²⁵⁴ respecto a la aplicación directa de las directivas, conforme lo señalado en puntos anteriores. No obstante, en el caso de España en 1994 la Comisión le inició procedimiento por infracción del Derecho

²⁵⁴ Vid. Comisión c. Alemania, de 17 de octubre de 1991, C-58/89.

comunitario (ex artículo 169 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea) por transposición de la Directiva.

B. Reglamento 1210/90. Creación de la Agencia Europea de Medio Ambiente

La Unión Europea inicia la última década del milenio, sancionando el Reglamento 1210/90 por el cual crea la Agencia Ambiental Europea, primer organismo regional centralizador de la información ambiental comunitaria, que consistió en un programa de trabajo sobre un proyecto experimental que la Comisión Europea puso en marcha para la recogida, coordinación y la coherencia de la información sobre la situación del ambiente y los recursos naturales en la Comunidad tras el logro de un sistema permanente de información y observación ambiental.

Es así que dicha Agencia tenía por misión la recolección, elaboración y difusión de información fiable, específica, pertinente y oportuna sobre la situación y la evolución del medio ambiente a escala europea y publicar cuatro tipos de informes, entre ellos los *Indicadores Ambientales*, que son el producto más reconocido de este organismo, con el objetivo de adoptar las medidas indispensables para la protección del ambiente, evaluar su aplicación y garantizar una buena información al público sobre la situación ambiental comunitaria.

El Reglamento constitutivo de ²⁵⁵la Agencia Europea de Medio Ambiente establecía que debía estar abierta además a países que no pertenecieran a la Unión Europea pero que compartieran su preocupación por el medio ambiente. La Agencia debía cooperar también activamente con otros organismos y organizaciones internacionales pertinentes.

²⁵⁵ Islandia, Liechtenstein y Noruega son miembros desde sus comienzos y 12 de los primeros 13 países candidatos ingresaron en 2002, con lo que la Agencia es el primer organismo de la UE que acoge a estos países como miembros; también se ha incorporado Turquía.

Dicha apertura a otros países surge del artículo 19 del Reglamento 1210/90.

Por ello, tras la búsqueda de integrar una red europea de información y de observación sobre el medio ambiente, el Reglamento establece para el logro de los objetivos planteados brindar el apoyo técnico y científico necesario para este fin cumpliendo funciones²⁵⁶ tales como:

-Responsabilidad sobre la coordinación con los Estados miembros para la recogida, el tratamiento y el análisis de datos sobre los siguientes aspectos: la calidad del ambiente; las presiones a que está expuesto el medio ambiente y la sensibilidad existente respecto del medio ambiente²⁵⁷.

También establecía que se concedería prioridad a los sectores de actividad tales como: calidad del aire y emisiones atmosféricas; calidad de las aguas, contaminantes y recursos hídricos; estado del suelo, de la fauna y flora y de los biotopos; uso del suelo y recursos naturales; gestión de residuos; emisiones sonoras; sustancias químicas peligrosas para el medio ambiente; protección del litoral. De manera especial se atendería a los fenómenos transfronterizos, plurinacionales o globales, remarcando además que se tendría en cuenta la dimensión socioeconómica²⁵⁸.

- Proporcionar a la Comunidad y a los Estados miembros información necesaria para elaborar y aplicar políticas ambientales más eficaces, brindando en particular a la Comisión, la información necesaria para que ésta pudiera llevar a cabo sus tareas de identificación, de preparación y de evaluación de las acciones y de la legislación en el ámbito del medio ambiente.

- Registrar, cotejar y evaluar los datos sobre el estado del ambiente, elaborar informes de expertos sobre la calidad, la sensibilidad y las presiones que se ejerzan sobre el medio ambiente en el territorio comunitario, facilitar criterios uniformes de evaluación para que los datos relativos al medio ambiente se apliquen en todos los Estados miembros y de este modo pudieran ser evaluados por la Comisión en su tarea de garantizar la aplicación de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente.

²⁵⁶ Según surge del art. 2º del citado Reglamento 1210/90.

²⁵⁷ Vid. Art. 3 del Reglamento 1210/90.

²⁵⁸ Id.

- Contribuir a garantizar la comparabilidad de los datos relativos al ambiente en el ámbito europeo y, si fuera necesario, fomentar por las vías adecuadas una mejor armonización de los métodos de medición.

- Fomentar la integración de las informaciones europeas relativas al ambiente en programas internacionales de vigilancia del medio ambiente como los establecidos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados.

- Difundir ampliamente en la comunidad informaciones fiables sobre el medio ambiente, debiendo publicar, además, cada tres años, un informe sobre la situación del ambiente europeo.

- Fomentar el desarrollo y la aplicación de técnicas de previsión en el ámbito del medio ambiente para que puedan adoptarse a tiempo las medidas preventivas adecuadas.

- Estimular el desarrollo de métodos de evaluación del coste de los daños causados al ambiente y de los costes de las políticas de prevención, de protección y de restauración del medio ambiente;

-Fomentar el intercambio de información sobre las mejores tecnologías disponibles para prevenir o reducir los daños causados al ambiente y cooperar con los organismos y programas tales como la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas –EUROSTAT-, la Agencia Espacial Europea, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, el Consejo de Europa, la Agencia Internacional para la Energía, la Organización de las Naciones Unidas y sus organismos especializados y, en particular, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Meteorológica Mundial y la Agencia Internacional de la Energía Atómica.

La red de información prevista en el Reglamento incluía los principales elementos de las redes nacionales de información, los centros de control de los

Estados miembros y los centros temáticos. A tal fin, se establecía que dichos Estados miembros, en el plazo de seis meses inmediatamente posteriores a la entrada en vigor del Reglamento, debían indicar a la Agencia los principales elementos que componían sus redes nacionales de información en materia ambiental, en particular en los ámbitos o sectores prioritarios señalados, incluida cualquier institución que pudiese contribuir al trabajo de la Agencia, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la cobertura geográfica más completa posible de su territorio.

Los Estados miembros debían además designar especialmente entre las instituciones mencionadas u otras organizaciones establecidas en su territorio, un *centro de control nacional* encargado de coordinar y/o transmitir a la Agencia y a las instituciones u organismos integrantes de la red, la información que debía proporcionarse a escala nacional, pudiendo además celebrar convenios o contratos para la realización de tareas específicas.

En cuanto a la faz organizativa de la Agencia, el Reglamento preveía que dicho organismo tendría personería jurídica para la más amplia capacidad jurídica en los Estados miembros y contaría además con un Consejo de Administración compuesto por un representante de cada Estado miembro y por dos representantes de la Comisión Europea a los que se sumarían dos personalidades científicas reconocidas en el ámbito ambiental, designados por el Parlamento Europeo.

También se estableció que el Consejo de Administración estaría presidido por un Director ejecutivo, que duraría en su cargo cinco años, y sería además el representante legal de la Agencia. En el seno del Consejo de Administración se debía adoptar un programa plurianual de trabajo basado en los sectores prioritarios descritos, adoptando cada año un programa para dicho lapso, para ir monitoreando las actividades de la Agencia.

Más adelante, en el artículo 20 se planteaban futuras actividades de la Agencia, en la medida que se verificara el buen desempeño de las funciones

establecidas en el Reglamento que nos ocupa, ampliando el campo de acción hacia *nuevos cometidos* tales como:

- participar en el control de la aplicación de la legislación ambiental comunitaria, en cooperación con la Comisión y los organismos competentes de los Estados miembros;

- establecer distintivos ambientales -ecoetiquetas- y elaborar criterios para la atribución de dichos distintivos a los productos, tecnologías, mercancías, servicios y programas que respeten el ambiente;

- fomentar tecnologías compatibles con el ambiente, su uso y transferencia dentro de la Comunidad y en terceros países;

- establecer criterios para evaluar el impacto sobre el medio ambiente.

Es así que transcurridos los dos años fijados por el Reglamento pero luego de debatir que aún era prematura efectuar la evaluación del actuar de la novel Agencia, finalmente se analizó dicho accionar considerando los buenos resultados alcanzados y se decidió modificar el Reglamento 1210/90 a través del Reglamento 933/1999.

No obstante lo logros alcanzados por la Agencia en la creación de la red europea de información y de observación se consideró que se debía mejorar y clarificar la organización y estructura de la misma y se establecieron algunas actividades complementarias, como también se incorporó el concepto de desarrollo en sus objetivos y funciones.

Así, además de las tareas previstas de recopilación de información ambiental se estableció que la Agencia debe participar en la presentación obligatoria de informes²⁵⁹ (elaboración de cuestionarios, procesamiento de los informes de los Estados miembros y divulgación de resultados), de conformidad con su programa de trabajo plurianual y con objeto de coordinar la información.

²⁵⁹ Anualmente la Agencia publica un Informe denominado Señales Medioambientales en la que aborda una amplia gama de cuestiones ambientales del mayor impacto e interés. El Informe 2004 se puede consultar en: http://reports.es.eea.eu.int/signals-2004/es/ES_Signals_web.pdf

También se establece la posibilidad de asesoramiento a los Estados miembros, previa solicitud y conforme con el programa de trabajo anual de la Agencia, en materia de desarrollo, creación y ampliación de sus sistemas de control de las medidas medioambientales. Dicho asesoramiento podrá incluir también, a petición expresa de los Estados miembros, evaluaciones periciales efectuadas por expertos.

En cuanto a la presentación de Informes a cargo de la Agencia, previstos cada tres años, se amplió el plazo a cinco años, pero además de elaborar un informe sobre la situación, las tendencias y las perspectivas del medio ambiente, se debe acompañar de informes indicativos anuales sobre temas específicos.

Se agregan además nuevas actividades tales como utilizar nuevos medios tecnológicos para llegar a la opinión pública con la información sobre cuestiones ambientales, apoyar a la Comisión en la divulgación e intercambio de buenas prácticas ambientales como también de los resultados de investigaciones ambientales para que se incorporen en la elaboración de políticas.

También se agrega dentro de los sectores de actividad de la Agencia que podrá cooperar en el intercambio de información con otros organismos e incluso en la red IMPEL.

En cuanto a la integración de las redes de información previstas en el artículo 4 del Reglamento de 1990 se modifica el plazo original de seis meses que tenían los Estados miembros por una concepción más amplia, estableciendo que los mismos mantendrán informada a la Agencia de los aspectos principales de sus respectivas redes nacionales de información medioambiental y cuando proceda, cooperarán con la Agencia y la red europea de información y de observación ambiental , recopilando, cotejando y analizando los datos a escala nacional.

Para la designación de los centros temáticos a los que aludía el Reglamento 1210/90 ya no se requiere la unanimidad de los miembros del Consejo de Administración, en tanto que para las decisiones de dicho Consejo se

estableció el voto mayoritario de dos tercios de sus miembros, estableciéndose además la integración de representantes de otros países que se incorporen a la Agencia, como también la posibilidad de que interactúe con otros organismos extracomunitarios en temas de interés común.

Finalmente, fija plazos para evaluar la tarea de la Agencia, estableciéndose como máximo, a fines del año 2003, para realizar un balance de su actuación, a la luz de la nueva reglamentación que si bien básicamente confirma el desenvolvimiento esencial de la misma, establece pautas para una mayor apertura²⁶⁰ e interacción con otros organismos y realiza algunos ajustes en cuanto a la organización interna de la misma.

C. Otras Normativas Comunitarias Complementarias

-Directiva 91/692/CEE sobre Normalización y Racionalización de los Informes Ambientales.

Esta Directiva se dictó complementando la Directiva marco 90/313/CEE, a efectos de armonizar pautas para los diferentes informes relativos a medio ambiente que surgían de algunas directivas ambientales comunitarias.

Por ello se dicta dicha directiva en un intento de racionalizar y mejorar, partiendo de una base sectorial, las disposiciones sobre la transmisión de informaciones y la publicación de informes relativos a determinadas directivas comunitarias en materia de protección del medio ambiente.

Comienza unificando plazos para la mayoría de la directivas ambientales vigentes, estableciendo que cada tres años los Estados miembros debían remitir a la Comisión, con información sobre la aplicación de la presente Directiva, en forma de informe sectorial que trate asimismo de las demás directivas

²⁶⁰ Un dato importante es el actual carácter multilingüe de la página oficial que ahora puede ser consultada en 24 idiomas, lo cual es importante para brindar mayor accesibilidad al público interesado en general. Al efecto, se puede consultar la siguiente página web: <http://local.es.eea.eu.int/>

comunitarias pertinentes. Este informe debía elaborarse basándose en un cuestionario o en un esquema elaborado por la Comisión.

En cuanto a las directivas ambientales aludidas por esta Directiva, encontramos las siguientes:

- Directiva 76/464/CEE de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad;

- Directiva 78/176/CEE de 20 de febrero de 1978, relativa a los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio, modificada por la Directiva 83/29/CEE;

- Directiva 78/659/CEE de 18 de julio de 1978, relativa a la calidad de las aguas continentales;

- Directiva 79/869/CEE de 9 de octubre de 1979, relativa a los métodos de medición y a la frecuencia de muestreos y análisis de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros y sus modificatorias.

- Directiva 80/68/CEE de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas;

- Directiva 82/176/CEE de 22 de marzo de 1982, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio del sector de la electrólisis de los cloruros alcalinos;

- Directiva 83/513/CEE de 26 de septiembre de 1983, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de cadmio;

- Directiva 84/156/CEE de 8 de marzo de 1984, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio de los sectores distintos de la electrólisis de los cloruros alcalinos;

- Directiva 84/491/CEE de 9 de octubre de 1984, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de hexaclorociclohexano.

Por otra parte, cabe mencionar dentro de la legislación europea el Reglamento (CE) Nº 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos

de organismos europeos, como contexto genérico de acceso al público a la documentación emanada por algunos de sus organismos, remarcando el rumbo hacia una mayor transparencia así como la búsqueda de sumar participación pública en pos de ir superando déficits democráticos en el funcionamiento de la Unión.

Este Reglamento tiene por objeto definir los principios, condiciones y límites, por motivos de interés público o privado, por los que se rige el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de modo que se garantice el acceso más amplio posible a los documentos a la par que establecer normas que garanticen el ejercicio más fácil posible de este derecho y promover buenas prácticas administrativas para el acceso a los documentos.

Define «documento», como todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referentes a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución

D. Proceso de Modificación de la Directiva 90/313

Pasada más de una década desde la sanción de esta directiva pionera en la materia, se planteó la modificación o más precisamente, la sustitución de la Directiva 90/313: por un lado, en cumplimiento de disposiciones de la propia normativa, se establecía el seguimiento en la aplicabilidad de la misma, a través de informes periódicos que debían elevar los Estados Miembros, de los cuales se desprendieron diferencias y desajustes, por otro lado, en el año 1998 se suscribió el Convenio de Aarhus (que se tratará in extenso en puntos posteriores del presente capítulo) que estableció nuevas pautas para el tratamiento de esta temática, luego receptada en la nueva normativa, de modo de incorporar lo allí convenido.

De manera que la incorporación de la disposición que establecía la obligación de presentar informes periódicos resultó positiva, porque permitió el

monitoreo en la aplicación de la Directiva en los distintos Estados Miembros y luego de recibidos estos, efectuar un análisis comparativo, pues evidentemente la Directiva 90/313 brindó en su momento, el marco jurídico general y básico para que a partir de allí dichos Estados miembros transpusieran la directiva y efectuaran las regulaciones que consideraran pertinentes para la mejor aplicación de la misma conforme a necesidades y exigencias propias.

Pero obviamente, para cada país con su propia realidad y con la normativa general de acceso a la información que contaban, (en muchos casos ninguna), no fue fácil asimilar con suma fidelidad la letra y el espíritu de la directiva comunitaria, entonces surgieron las desigualdades y desequilibrios por un lado, entre los Estados Miembros que fueron más amplios y generosos -al menos en la redacción de la ley- al transponer la norma y otros, que arrastrando una antigua tradición de "esoterismo administrativo" fueron reacios a salir del ocultismo para brindar una mayor transparencia en una temática como la ambiental que necesita abrir el juego participativo para lograr una real gobernanza.

Ante estas situaciones, en el curso del año 2000 el Parlamento Europeo y el Consejo, presentaron la propuesta de una nueva Directiva de acceso a la información ambiental, en la que consideraron que si bien la Directiva 90/313 marcó un inicio, era necesario proseguir y consolidar estos aspectos para lo cual se requería un replanteo en miras a una profundización en la información ambiental para un concreto y concienzudo aporte a la participación ciudadana como garantía de buena gobernanza y democracia ambiental.

Luego de la propuesta de la Comisión, el Dictamen del Comité Económico y Social y el Dictamen del Comité de las Regiones, se elaboró la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo relativa al acceso del público a la información medioambiental, a la que siguió la Posición Común (CE) Nº 24/2002, lográndose finalmente la sanción de la nueva directiva europea, 2003/04/CE que derogó la precursora Directiva 90/313.

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo

A mediados de año 2000 se presentó una propuesta por la Comisión, a la que siguieron los Dictámenes del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones; con las modificaciones consideradas pertinentes, se presentó una nueva propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo relativa al acceso del público a la información medioambiental, como pasos previos a la sanción de la nueva directiva europea que recogería la experiencia brindada por los Estados Miembros respecto a la aplicación de la Directiva 90/313, receptando fundamentalmente, las disposiciones contenidas en el Convenio de Aarhus.

En la propuesta se aludía a los problemas²⁶¹ surgidos en la aplicación práctica de la Directiva, plasmados en los informes presentados por los Estados miembros, como también a las disparidades entre las distintas legislaciones, pasibles de crear desigualdades entre dichos Estados, por lo que se consideró oportuno la sustitución de dicha norma. También a dicho efecto, se citó la firma del Convenio de Aarhus, todo lo cual exigía, en aras de una mayor transparencia²⁶², contar con un nuevo texto único, claro y coherente con tales precedentes.

Estas situaciones se patentizan en la estructura de la propuesta de directiva, con la clara intención de incidir en los aspectos que habían resultado más conflictivos en la aplicación de la Directiva 90/313. Así se hacía mayor hincapié en el objeto de la norma, los conceptos de "información pública" y "autoridades públicas", en la forma del acceso a la información, las tasas a abonar, el acceso a la justicia, la difusión, y el procedimiento de revisión y ejecución.

En consonancia con los aportes brindados por el trascendente Convenio de Aarhus, se ponía mayor énfasis en la utilización de medios y tecnologías informática y/o electrónica disponibles, al igual que remarcaba la obligación de las autoridades públicas de sistematizar la información ambiental y su puesta a disposición del público, aspectos que lamentablemente perdieron fuerza en las

²⁶¹ Vid. punto 4 de los *Considerandos* de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo. DOCE del 28/11/2000. C 337 E/156.

²⁶² Vid. puntos 5 y 6 de los citados *Considerandos*, señalados ut supra.

posteriores redacciones tanto de la Posición Común como de la nueva Directiva 2003/4.

Posición Común

Finalmente con fecha 7 de junio de 2001 la Comisión presentó al Consejo, la propuesta de directiva modificada y el 28 de enero de 2002 el Consejo aprobó la Posición Común Nº 24, con vistas a la adopción de la nueva Directiva sobre Acceso a la Información Ambiental, efectuando algunas modificaciones a la Propuesta de Directiva tratada ut supra.

De la Exposición de Motivos se extrae que la propuesta de directiva receptó tanto la experiencia adquirida en la aplicación de la Directiva 313/90, así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y las disposiciones del señero Convenio de Aarhus.

Contiene además algunas innovaciones respecto del citado Convenio según surge del análisis comparativo efectuado: así, en el concepto de "información sobre el medio ambiente" agrega a la enumeración efectuada un aspecto de alto valor ecológico como "los humedales y las zonas marinas y costeras"²⁶³.

Otra modificación, en este caso negativa, pues se trata de una importante supresión de un aspecto contenido en el proyecto originario de la propuesta de directiva respecto a "la salud y la seguridad de las personas"²⁶⁴ que podía verse afectada por factores, sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los radioactivos, lamentablemente fue suprimida en la Posición Común y lamentablemente tampoco se rescató en la Directiva 2003/4/CEE.

También se refirió al denominado "derecho pasivo" por el cual las administraciones deben facilitar la información que se le solicite expresamente, y

²⁶³ Artículo 2, 1. a) de la Posición Común (CE) Nº 24/2002. DOCE 14/5/2002. C 113 E/1.

²⁶⁴ Artículo 2, 1.b) último párrafo de la Propuesta de Directiva del 29 de junio de 2000 citada.

un "derecho activo", por el cual estas administraciones deben divulgar de oficio o "espontáneamente"-tal como surge de la citada Exposición de Motivos-determinadas informaciones.

La Posición Común acorta a un mes, el anterior plazo de dos meses previsto para que se expidiera la Administración y también innova estableciendo una revisión administrativa y judicial en dos fases, cuando en la Directiva 313/90 se establecía una u otra vía, en sentido excluyente.

Asimismo, también perseguía que la divulgación de la información se realice no sólo a través de informes descriptivos sino que, también se publiquen textos jurídicos, políticas, planes, proyectos, datos de supervisión y toda información ambiental que pueda tener incidencia en la salud humana o el medio ambiente.

E. Directiva 2003/4/CE

El 8 de noviembre de 2002, una vez consensuado el texto conjunto aprobado por el Comité de Conciliación, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, adoptaron la Directiva 2003/4/CE con el fin de profundizar y consolidar el acceso a la información ambiental iniciado por la Directiva marco 313/90/CEE, tratando de marcar "un cambio en el modo en que las autoridades públicas abordan la cuestión de la apertura y la transparencia..."²⁶⁵ a través de la ampliación del nivel de acceso a la información ambiental.

La celebración y suscripción del Convenio de Aarhus en junio de 1998, respecto al acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, implicaba la necesidad de sancionar una normativa integradora, clara y coherente.

²⁶⁵ Vid. Punto 2 de los *Considerandos* de la nueva Directiva DO L 41/26, de 14/2/2003.

La entrada en vigor de esta nueva normativa europea se fijó a partir del día de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea²⁶⁶ y en cuanto a la transposición o "incorporación al derecho interno"²⁶⁷ la normativa establece como plazo máximo "a más tardar el 14 de febrero de 2005", debiendo informarse a la Comisión de dicho cumplimiento, por lo cual la cuenta regresiva ya va llegando a su fin.

Se ha considerado menester analizar las disposiciones de la nueva Directiva a través de sus principales aspectos, tales como el concepto de "información sobre el medio ambiente", el objeto establecido, los sujetos implicados, el procedimiento previsto, las limitaciones para el acceso a dicha información, las cuales resultan fundamentales para dimensionar el verdadero alcance de la norma europea adoptada y finalmente, los recursos y el acceso a la justicia.

En lo relativo a las "DEFINICIONES" establecidas en el artículo 2º, se puntualizaron y aclararon conceptos básicos como el de "información ambiental"²⁶⁸ tomando como base el Convenio de Aarhus, efectuando un

²⁶⁶ Vid. artículo 12 de la citada Directiva, publicada en DO L 41/26, de 14.2.2003

²⁶⁷ Artículo 10 de la nueva Directiva.

²⁶⁸ En el Punto 1) del citado artículo 2, se define a la "Información medioambiental" como "toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma material sobre:

la situación de elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos;

factores como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radioactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a);

medidas (incluidas las medidas administrativas) como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos;

informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental;

análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en el marco de las medidas y actividades citadas en la letra c); y el estado de la salud y la seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, emplazamientos culturales y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).

reordenamiento y reagrupación de conceptos, conforme se planteó en la Propuesta de Directiva, incluyendo además, aspectos enriquecedores que se incorporaron en la Posición Común, tales como el caso antes citado de los humedales y las zonas marinas y costeras.

También en el citado artículo 2º, es de destacar que dentro de las enumeraciones efectuadas, la Directiva sancionada innova respecto a los precedentes señalados, incorporando un nuevo aspecto no contemplado previamente, como son los "informes sobre la ejecución de la legislación ambiental", relevantes no sólo para una auditoria de la Administración sino también para la posible fiscalización pública²⁶⁹.

Ello es así pues dichos informes, cumplen una importante función intra y extra Administración muy valiosa para el seguimiento y control, tanto interno, como por parte de la comunidad interesada, respecto de la aplicación de la normativa ambiental, para asegurar su vigencia y aplicabilidad²⁷⁰, a la par de permitir detectar cuáles aspectos resultan conflictivos para su posterior replanteo, como también una mayor orientación en la búsqueda de alternativas que posibiliten su cumplimiento.

Si bien el aspecto relativo a la salud y la seguridad humanas que pudiere verse afectada por factores, sustancias, energía, ruidos, radiaciones o residuos, incluidos los radioactivos, fue suprimido²⁷¹ a partir de la Posición Común, como se señalara y objetara anteriormente, hay que rescatar que la nueva Directiva ha innovado positivamente respecto a los antecedentes citados, agregando en el punto relativo al estado de salud y seguridad de las personas, "...la contaminación

²⁶⁹ Artículo 2, punto 1 d) de la nueva Directiva.

²⁷⁰ El incumplimiento en la transposición como en la aplicación de normativa ambiental, ha dado lugar a la presentación de numerosas quejas ante la Comisión Europea principalmente por parte de Ongs ecologistas, generando numerosas sanciones, pero también una creciente demanda acumulada que puede tornar ineficaz esta vía.

²⁷¹ Conforme se citara en el título anterior, con referencia a la Posición Común.

de la cadena alimentaria"²⁷², que adquieren creciente relevancia y preocupación en la sociedad europea.

En cuanto a los OBJETIVOS la nueva Directiva 2003/4/CE los acota específicamente a garantizar el derecho de acceso a la información ambiental, no obstante, dedicar un artículo puntual respecto al acceso a la justicia, en relación al Convenio de Aarhus que establece que los Estados Parte garantizarán el acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia ambiental.

Ello se debe al tratamiento en normativas separadas²⁷³ que se está haciendo en el ámbito europeo respecto a los denominados tres pilares del Convenio de Aarhus, estos es, la información ambiental, la participación ciudadana y el acceso a la justicia.

También rescató el fomento en relación al uso de tecnologías de telecomunicación, y fue más flexible en cuanto a los términos originarios, estableciendo que ello ocurrirá "siempre que pueda disponerse de la misma" modificando así la Propuesta de Directiva; cambió además el objetivo "fomentar" por una acción más contundente como lo es el "garantizar" en relación a la Posición Común.

Otro nuevo agregado, no previsto en ninguno de los precedentes citados, respecto a la puesta a disposición de la información, la cual se establece que se realizará "paulatinamente", acotación adverbial improcedente pues implica un retroceso, como si recién ahora se iniciara el proceso de sistematización de la información, y nada se hubiere hecho al respecto en la década del noventa. Se retrotrae prácticamente, a una situación anterior a la ya derogada Directiva, que,

²⁷² Artículo 2, punto 1 f) de la nueva Directiva.

²⁷³ También de forma paralela, se avanzaba en otra Propuesta de Directiva en relación a la Participación del Público en la Elaboración de determinados Planes y Programas relacionados con el Medio Ambiente, que finalmente se sancionó la cual se analizará en capítulos posteriores, y que además modificó la Directiva 85/337/CEE relativa a la Evaluación del Impacto Ambiental y la Directiva 96/61/CE de Control Integrado de la Contaminación.

como se admite en las consideraciones de la nueva directiva, fue la que sentó las bases en la temática, iniciándose ahora con la nueva Directiva, una etapa de mayor desarrollo y ampliación del nivel de acceso a la información ambiental preexistente.

En cuanto a los SUJETOS se analizarán las disposiciones de la Directiva respecto a los titulares de los derechos allí establecidos, así como aquellos incididos por las obligaciones que de ella se desprenden; dividiéndose en pasivos y activos, incorporando en los primeros a todos aquellos englobados en la caracterización que la nueva Directiva realiza respecto a la "autoridad pública", y a los segundos, aquellos que la norma define como "público" y/o "solicitantes".

El concepto de *sujeto pasivo* se corresponde con el de "autoridad pública", más allá que los deberes y obligaciones de dicha autoridad respecto al derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente, engloba derechos activos y pasivos²⁷⁴, en cuanto comprenden *un hacer* y *un dejar hacer* puesto que deben difundir de oficio determinadas informaciones a la par que facilitar la información que se les solicite, permitiendo que los solicitantes accedan a dicha información.

Así como la nueva Directiva efectuó modificaciones respecto a la definición tratada en el punto anterior, otro tanto sucedió con el concepto de "autoridad pública"²⁷⁵ innovando no sólo respecto al Convenio de Aarhus sino al resto de los precedentes aquí analizados, tales como la Propuesta de Directiva y la Posición Común, como se apreciará a continuación.

Es así que, además de citar como autoridad pública a la Administración pública nacional, regional o local, incorpora a "...los órganos públicos

²⁷⁴ Conforme a la terminología y alcance dados en el Punto II. "Objetivo" de la "Exposición de Motivos del Consejo" para la adopción de la Posición Común.

²⁷⁵ Aquí, se hizo eco a una de las críticas de la doctrina, realizadas en algunos Estados Miembros tales como Francia o Alemania, en donde la información pública no se encontraba en poder de las autoridades públicas, sino que en muchos casos se había privatizado o delegado en entes particulares, en cuyos casos quedaban fuera del alcance de la ley y por tanto se privaba al solicitante de la posibilidad de acceder a la información requerida debido a tal circunstancia.

consultivos"²⁷⁶, y tampoco exceptúa de plano a las entidades o instituciones que actúan en ejercicio de poderes legislativos o judiciales, dejando de modo facultativo a los Estados miembros, la decisión de incluirlos o no, aunque luego matiza que podrán excluir a las instituciones o entidades, si su ordenamiento constitucional no prevé un procedimiento de recurso, de conformidad al artículo 6, a la fecha de adopción de la Directiva.

Incorpora además, los aportes del Convenio de Aarhus, que superando conflictos suscitados con la aplicación de la derogada Directiva 90/313/CEE en alguno de los Estados Miembros, recogió dentro del concepto de autoridades públicas a las personas físicas o jurídicas que ejercen, en virtud del derecho interno, funciones de la Administración Pública, particularmente relacionadas con el medio ambiente y también cualquier otra persona física o jurídica que ejerza funciones, responsabilidades o servicios en dependencia de una entidad o persona pública o privada de las citadas previamente, señaladas en los puntos a) y b) del artículo 2 de la nueva Directiva.

No obstante, finalmente no incluyó uno de los aspectos previstos en la Propuesta de Directiva, que consideró dentro del concepto de autoridad pública, a toda persona jurídica o física que ejerza funciones o preste servicios públicos "directa o *indirectamente* con el medio ambiente"²⁷⁷, suprimido con la adopción de la Posición Común por considerar que tampoco estaba contemplado en el Convenio de Aarhus y que además "ampliaría demasiado el ámbito de aplicación de la Directiva", argumento insuficiente para sesgar una posibilidad de acceso a la información en poder de autoridades que si bien no son estrictamente ambientales, puedan aportar elementos importantes y esclarecedores, en casos tales como un proceso de evaluación de impacto ambiental.

La nueva Directiva, es de destacar, prescribe una extensa nómina de actividades a cargo de las autoridades públicas, cuyo cumplimiento deberán

²⁷⁶ Artículo 2. Definiciones. Pto. 2. a) de la nueva Directiva.

²⁷⁷ Artículo 2. Punto 2 b) de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo. (La cursiva es de la autora).

garantizar los Estados miembros, siempre tratando de promover la accesibilidad a la información ambiental que persigue la norma.

Dentro de tales deberes enumera²⁷⁸ la exigencia de los funcionarios de asistencia al público para acceder a la información; la accesibilidad pública de las listas de autoridades públicas; la definición de las modalidades prácticas para garantizar el acceso a la información, tales como designación de responsables de información, creación y mantenimiento de medios de consulta²⁷⁹, registros o listas de la información ambiental, en su poder o con indicaciones claras sobre donde puede accederse a la misma.

También remarca que los Estados miembros *velarán* por que las autoridades públicas informen al público adecuadamente sobre los derechos que de ella surgen y por facilitar información, consejo y asesoramiento. Sólo resta, que cada Estado miembro al efectuar la transposición a su derecho interno, haga propia no sólo la letra de la directiva sino el espíritu de la normativa europea y asuman decididamente el desafío de una mayor apertura y transparencia, tarea que necesariamente deberá acompañar la sociedad civil con su aporte o su reclamo, para lograr la necesaria aplicabilidad de todo lo sancionado.

En relación al *sujeto activo*, la nueva Directiva también innova respecto al Convenio de Aarhus en este punto, que alude al "público" en general y que distingue entre éste y "público interesado" para referirse al "solicitante" como toda persona física o jurídica que requiera información sobre el medio ambiente; en tanto engloba en el concepto genérico de "público" a una o varias personas físicas o jurídicas, así como las asociaciones, organizaciones o grupos, conforme la legislación o la costumbre del país, sin que deba acreditarse un interés determinado, extremo que también se preveía en la Directiva derogada.

²⁷⁸ Vid. Punto 5, artículo 3º de la nueva Directiva.

²⁷⁹ Concordante con esta disposición, es preciso recordar lo establecido en uno de los últimos párrafos del punto 4 respecto a que las autoridades públicas "realizarán todos los esfuerzos razonables" para conservar la información ambiental en su poder o de otras entidades en su nombre, en formas o formatos de fácil reproducción y acceso mediante telecomunicaciones informáticas o por medio de otros medios electrónicos.

En cuanto al PROCEDIMIENTO y a las *formas*, se establecen pautas a lo largo del artículo tercero que básicamente apuntan hacia la necesaria eficacia y eficiencia²⁸⁰ en el actuar de la Administración, en el entendimiento que la "gestión pública eficiente parte de un rediseño de las relaciones entre el Estado, el Mercado y la Sociedad civil, en un contexto de participación ciudadana, sustentabilidad económica-ecológica y responsabilidad social (solidaridad)"²⁸¹.

Los Estados miembros deberán hacer todo lo posible para que las autoridades públicas estén obligadas a poner a disposición la información solicitada que obre en su poder o de otras entidades en su nombre. También se hace hincapié en la forma o formato en que se solicite la información, conforme lo cual las autoridades públicas podrán o no expedirse con más prontitud, respetando en lo posible, la forma o formato requeridos por el solicitante, tratando de almacenar la información ambiental que obre en su poder de modo tal que resulte de fácil reproducción y acceso mediante telecomunicación informática o por otros medios electrónicos.

Aquí encontramos otro aspecto que los Estados miembros deben tener especialmente en cuenta, porque hacen a la real operatividad de los sistemas de información y bases de datos existentes o a crearse, a fin de cumplir con las necesidades internas del organismo que los almacene, teniendo siempre presente que el acceso público a la información ambiental a la par de constituir un derecho de los particulares contribuye a la mejor protección del ambiente.

Es así que los Estados Miembros deberán definir las modalidades prácticas que faciliten el acceso a la información ambiental, para lo cual la normativa propone algunas medidas que estima oportunas, tales como la designación de responsables de información, la creación y gestión de medios de consulta, publicación de listados de autoridades públicas, registros y puntos de información

²⁸⁰ Vid. ORTIZ GARCIA, M. "Gobernanza y sostenibilidad" en Revista de Estudios de Administración Local, N° 289, Mayo-Agosto 2002, págs. 103 y ss.

²⁸¹ Idem, pág. 136.

que cuentan con información ambiental, así como la difusión de los derechos que surgen de la Directiva.

Más adelante, en el artículo quinto se aborda el *costo* o más precisamente "*contraprestación económica*"²⁸² según titula dicho artículo, facultando a las autoridades públicas a establecer en dicho concepto, un importe "razonable", debiendo publicar en tales casos, la "lista de dichas contraprestaciones, así como las circunstancias en que se puede exigir o dispensar el pago"²⁸³.

También, hay que señalarlo, se establece la gratuidad para el acceso a "cualquier lista o registro público...y el examen in situ de la información"²⁸⁴, como además, con buen criterio, la nueva Directiva ha suprimido el "pago anticipado" que ya se excluía expresamente en la Propuesta de Directiva y era optativa en la Posición Común.

El *plazo* en el cual la autoridad pública debe expedirse respecto a la información ambiental solicitada, además de la reiteración de la frase "tan pronto como sea posible "²⁸⁵, encontramos una innovación respecto a la Propuesta de Directiva, reduciendo el plazo máximo a **un mes** y sólo excepcionalmente, por el volumen o complejidad de la información solicitada, podrá ampliarse **hasta dos meses**, previo notificación al solicitante, antes del vencimiento del primer mes y justificando tal situación.

Respecto a la *revisión* de la Directiva, se prevé un procedimiento²⁸⁶ según el cual, a más tardar el 14 de febrero de 2004, la Comisión transmitirá a los Estados miembros un documento orientativo, en base al cual realizarán el informe sobre la experiencia adquirida en la aplicación de la Directiva, debiendo presentarse como máximo, el 14 de agosto de 2009, para la elaboración de un

²⁸² En la Propuesta originaria de Directiva y en la Posición Común al referirse a esta cuestión se la denomina "tasas".

²⁸³ Vid. Artículo 5º Pto. 3

²⁸⁴ Vid. Artículo 5º. Pto. 1.

²⁸⁵ Conforme se establecía en el Convenio de Aarhus, en el artículo 4, pto. 2, y se reiteraba tanto en la Propuesta de Directiva como en la Posición Común.

²⁸⁶ Artículo 9 de la Directiva citada.

Informe Global de la Comisión que será presentado al Parlamento Europeo y el Consejo con las propuestas de revisión que se consideren pertinentes luego de realizado el correspondiente análisis.

En cuanto a las LIMITACIONES o RESTRICCIONES previstas, aspecto medular de la temática que nos ocupa, pues del análisis de las excepciones sancionadas en la normativa, se puede deducir el verdadero alcance del derecho de acceso a la información consagrado en la norma, ya que dichas excepciones marcan las limitaciones establecidas al derecho a la información ambiental, del análisis comparativo realizado entre la nueva Directiva y sus antecedentes inmediatos -la Propuesta de Directiva y la Posición Común- se observa prima facie, con mayor optimismo, una serie de agregados y ajustes positivos realizados en la norma sancionada, en pos de una mayor accesibilidad a la información ambiental.

Encontramos una larga lista de EXCEPCIONES en el artículo 4 que dan lugar a la **denegación** de la información solicitada, estableciendo los siguientes supuestos:

-No poseer la información solicitada, pero en caso de que la misma obrare en poder de otra autoridad pública o entidad en su nombre, deberá remitírsela "cuanto antes" e informar de ello al solicitante o informarle para que pueda dirigirse a la autoridad competente.

-Solicitudes manifiestamente irrazonables²⁸⁷ ; aquí la normativa incursiona en zonas grises y terreno resbaladizo al establecer una excepción demasiado subjetiva, crítica que también se le adjudicara a algunos de los supuestos de excepción contemplados en la derogada Directiva, al establecer una excepción difusa que puede dar lugar a arbitrariedades, pudiendo servir de excusa y coartada para aquellas autoridades públicas reacias a asimilar y garantizar los derechos que las normas consagran.

²⁸⁷ En la Propuesta de Directiva se aludía a "solicitudes manifiestamente abusivas", calificativo este último que fue reemplazado por "irrazonables" en la Posición Común, criterio que finalmente primó y así fue receptada en la nueva Directiva.

- *Solicitudes formuladas de modo excesivamente general*²⁸⁸ *teniendo en cuenta el apartado 3 del artículo 3.* Este último agregado que efectúa la nueva Directiva ²⁸⁹ resulta una muy oportuna matización para evitar reiterar lo apuntado en el apartado anterior respecto al carácter impreciso y subjetivo de la excepción, brindando clara muestra de encaminar la petición del solicitante y no solamente eludirla amparándose en una argucia legal.

- *Solicitudes respecto a material en proceso de elaboración, o documentos o datos inconclusos*, supuesto que si no fuera por el positivo agregado efectuado en la citada Directiva, resultaría poco claro e injustificado, rememorando inveteradas excusas en las que comúnmente se podía amparar la Administración evitando dar precisiones; por ello, ha sido muy positivo innovar respecto a la Propuesta de Directiva y a la Posición Común, agregando que, en estas circunstancias se "*deberá mencionar la autoridad que está preparando el material e informar acerca del tiempo previsto para terminar la elaboración de dicho material*"²⁹⁰.

-*Solicitudes referidas a comunicaciones internas*; tampoco resulta del todo convincente o justificada esta excepción en base al espíritu y los principios que surgen del Convenio de Aarhus y que motivaron la nueva normativa europea, pues si abogamos por una Administración cada vez más transparente e interactiva, salvo muy puntuales excepciones que podrían encuadrar dentro de algunos de los supuestos que el citado artículo 4 contempla en puntos posteriores, la regla debe ser la publicidad y la transparencia y muy específicos y acotados los márgenes de reserva de la norma.

²⁸⁸ Fue desglosado del supuesto tratado en el punto anterior en la nueva Directiva sancionada, pues tanto la Propuesta de Directiva, como en la Posición común aludían conjuntamente a las solicitudes abusivas o irrazonables, respectivamente, y las formuladas de forma general.

²⁸⁹ Anteriormente, en la Propuesta de Directiva y en la Posición Común, no se contemplaba esta posibilidad legal de acotar las formulaciones demasiado generales, de modo de no ofrecer una simple y conocida excusa, para cooperar con el solicitante y así ayudarle a encauzar y clarificar su solicitud de información.

²⁹⁰ Vid. apartado final, del punto 1, artículo 14 "Excepciones". Directiva 2003/4/CE.

En el punto siguiente y básicamente encuadrados dentro del marco de la *confidencialidad*, se establecen otra serie de supuestos de denegación de la información solicitada en los casos que afecte negativamente a las siguientes cuestiones:

-*Confidencialidad de los procedimientos de la autoridad pública*, cuando la misma esté *dispuesta por ley*, acotación innovadora y necesaria que supera los anteproyectos que no preveían ningún atenuante o limitante, con lo cual la norma se alejaba del ámbito de transparencia administrativa para retrotraerse a la eterna zona gris de la que desde hace largo tiempo se pugna por salir.

-*Relaciones internacionales, defensa nacional o la seguridad pública*, reiterando en este punto aspectos clásicos o típicos de limitaciones al acceso a la información, tal como aparecían en sus precedentes y en las normas de acceso a la información pública, en general, las cuales también deben encaminarse hacia mayores precisiones o especificaciones, porque ante tamaños *paraguas de reservas*, puede ocultarse información que el público necesita conocer.

-*Buena marcha de la justicia y la posibilidad de la persona para tener un juicio justo o la capacidad de una autoridad pública para realizar una investigación penal o disciplinaria*. Esta excepción también es otra de las que típicamente se consideran en los supuestos de denegación de la información, aunque se hecha en falta la mejor redacción y mayor precisión de la Directiva derogada²⁹¹.

-*Confidencialidad respecto a los datos comerciales e industriales*, cuando dicha confidencialidad esté *contemplada en la legislación nacional o comunitaria* para proteger intereses económicos legítimos; en este apartado es menester señalar que las innovaciones operadas desde la Posición Común y receptada en la nueva Directiva, si bien en principio efectúan agregados aclaratorios, en la normativa sancionada se suprime un importante aspecto respecto a la información sobre emisiones, vertidos u otras liberaciones al ambiente, información de vital

²⁹¹ En el artículo 3º, pto. 2, se establecía "... los asuntos que se encuentren sub judice o lo hayan sido en el pasado, o sean objeto de pesquisas (incluidas las investigaciones disciplinarias), o de investigación preliminar...".

importancia para el ejercicio del derecho a un ambiente sano, que muchas veces resulta coartado tras el escudo del secreto comercial y/o industrial para evitar controles o simples solicitudes de información, pero que finalmente ha sido rescatado o reinsertado en uno de los últimos párrafos del punto 2, artículo 4.

-*Derechos de la propiedad intelectual*, nuevamente nos encontramos ante otro clásico supuesto de excepción, que sin embargo, deberá analizarse con sumo cuidado ponderando tanto el interés particular como el interés público.

-*Confidencialidad de datos personales y expedientes personales*, si la persona no ha consentido la revelación, *contemplada en la legislación nacional o comunitaria*. Cabe aquí recordar la protección de las personas conforme lo dispuesto por la Directiva 95/46/CE, que se dictó para nivelar las legislaciones de los Estados miembros, de conformidad con el derecho al respeto de la vida privada reconocida en el Derecho Comunitario, particularmente en el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, considerando que los sistemas de tratamiento de datos están al servicio del Hombre.

-*Los intereses o la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información*, salvo con su autorización.

- *La protección del medio ambiente al que se refiere la información*, respecto a situaciones tales como la *localización de especies raras*, en aras a la protección de las mismas; agregado este último que permite aclarar hacia donde se dirige la protección de esta excepción²⁹².

Concluye el artículo 4 citado, haciendo énfasis en el *principio de interpretación restrictiva* de las excepciones establecidas en la Directiva 2003/4 que dan lugar a las denegaciones, debiendo sopesar o valorar, en cada caso,

²⁹² En los términos de su anterior redacción, tanto en la Propuesta de Directiva como en la Posición Común, quedaba totalmente imprecisa y hasta contradictoria con el mismo espíritu de la norma, inspirada en el Convenio de Aarhus, en cuanto a que la información ambiental favorece la protección del medio ambiente.

concreto el *interés público* atendido por la divulgación, todo lo cual podríamos subsumir y consagrar en un nuevo principio ad hoc: el principio "*in dubio pro información*" o sea, en caso de duda, la autoridad pública debe estar a favor de suministrar la información ambiental pública, síntesis del espíritu de la normativa europea inspirada en el Convenio de Aarhus.

Se remarca además que los Estado miembros no podrán, denegar información amparándose, básicamente en los supuestos de confidencialidad contemplados en el punto 2, respecto a emisiones sobre el medio ambiente²⁹³.

Encontramos nuevamente una positiva innovación en el punto 3, del citado artículo 4º, si bien no obligatoria, tendente a la mayor apertura de la Administración y a la minimización de las oscuridades y confusiones al establecer que en caso de que un Estado miembro prevea excepciones en la materia, podrá elaborar y publicar una lista de criterios para que la autoridad interesada pueda decidir respecto al trámite de la solicitud. Ello implica, como bien lo establece el Convenio de Aarhus "...garantizar la compatibilidad de las disposiciones... establecer y mantener un marco preciso, transparente y coherente"²⁹⁴.

Más adelante se establece la posibilidad de entrega parcial de la información en casos de tratarse de material en proceso de elaboración o comunicaciones internas, cuando sea posible separar la información de aquella inconclusa o respecto a la que no puede darse a publicidad, o protegida por confidencialidad industrial o comercial o por derechos de propiedad intelectual.

El último aspecto tratado es el relativo al procedimiento en caso de denegación de la información ambiental solicitada, indicando la forma y camino a seguir: así, la denegación, total o parcial, de la información ambiental solicitada se

²⁹³ El párrafo final del penúltimo apartado del punto 2, artículo 4º, Directiva 2003/4, establece que "Los Estados miembros no podrán en virtud de las letras a), d), f), g) y h) del presente apartado, disponer la denegación de una solicitud relativa a información sobre emisiones en el medio ambiente".

²⁹⁴ Artículo 3, Pto. 1 del citado Convenio.

notificará por escrito o electrónicamente, en los plazos previstos, indicando motivos e informando sobre el procedimiento de recursos previstos.

La denegación motivada y el procedimiento recursivo son de gran importancia para salvaguardar el derecho de acceso a la información, por ello, debería efectuarse especial seguimiento de la posterior transposición de la Directiva a los Estados Miembros, como una forma concreta de velar por la real aplicabilidad de la norma, máxime en sus aspectos limitativos o de excepcionalidad que dan lugar a la denegación.

Respecto al ACCESO A LA JUSTICIA²⁹⁵, prácticamente no hubo modificaciones en cuanto al enfoque originario de la Propuesta de Directiva, salvo la ampliación de la posibilidad recursiva en el ámbito administrativo, que surgiera en la Posición Común y así se transcribiera en la nueva Directiva, estableciendo también la rapidez, gratuidad o mínimo costo de estos procedimientos.

Ante la falta de respuesta por parte de la autoridad pública, rechazo, total o parcial, de la información solicitada, respuesta inadecuada o no conforme a lo establecido en los artículos 3, 4 y 5 -relativos a procedimiento, excepciones y costos, respectivamente-, darán lugar a *procedimientos de reconsideración* por dicha autoridad u otra autoridad pública o podrá recurrirse administrativamente ante una entidad independiente e imparcial creada por ley.

Se establece también la obligación de motivar las decisiones de denegación de acceso a la información, notificando al solicitante por escrito o electrónicamente, en los plazos previstos, e indicando además el procedimiento de recurso previsto en virtud al artículo 6º de la norma europea.

No obstante los recursos previstos en el ámbito administrativo, los Estados miembros también deben garantizar un procedimiento para recurrir ante la justicia u otra entidad independiente o imparcial creada por ley, cuyas decisiones puedan

²⁹⁵ Artículo 6. Directiva 2003/4/CE.

ser firmes, siendo también vinculantes para la autoridad pública que posea la información.

Por otra parte, se contempla además, la posibilidad de recurrir por parte de los terceros perjudicados por la revelación de la información solicitada.

Luego de efectuado el análisis comparativo entre los principales antecedentes aquí tratados y la nueva normativa europea, -el Convenio de Aarhus, la Propuesta de Directiva y la Posición Común-, se puede obtener una visión global concluyendo en que la Directiva 2003/4/CE, prácticamente en su totalidad, ha tomado y mejorado aspectos de los precedentes señalados, al profundizar y posibilitar una mayor concreción, al menos legislativa, del derecho de acceso a la información ambiental, promoviendo de ésta forma, el axioma que he dado en llamar "*in dubio pro información*"²⁹⁶, por tanto, en caso de duda, debe prevalecer un criterio de flexibilidad, diligencia y transparencia que allane el camino para estar siempre en *pro* al acceso a la información ambiental solicitada por cualquier persona.

La nueva Directiva ha captado básicamente, el *espíritu* que motivó la celebración del Convenio de Aarhus, y en muchos casos, mejorado y clarificado la *letra* de dicho Convenio, tendiendo hacia una mayor apertura y precisión en los aspectos que se presentaban más dudosos y confusos, morigerando o suavizando términos demasiado subjetivos²⁹⁷.

Las modificaciones efectuadas y/o receptadas por la nueva Directiva han sido muy acertadas en aspectos tales como las definiciones de "información medioambiental" y "autoridad pública" y en el campo de las "excepciones", como también las innovaciones y supresiones realizadas, entre otros, del pago anticipado, todos lo cuales se han señalado oportunamente.

²⁹⁶ Derivado del aforismo latino "*In dubilis, favorabilior pars est eligenda*" que significa, en la duda debe elegirse la parte más favorable.

²⁹⁷ En tal sentido tomó el cambio operado en la Posición Común, respecto al término "abusivo" que surgía en el Convenio de Aarhus cambiándolo por "irrazonable" cuando se refiere a las excepciones ante solicitudes que puedan revestir ese carácter.

También es importante destacar aspectos en los que resulta importante incidir, sea porque no se han contemplado, o no se ha realizado de una manera suficiente, y que podrían ser tenidos en cuenta a los efectos de la transposición de la normativa por parte de los Estados miembros para su mejor aplicación.

En relación a la denominada “*contraprestación económica*”, nada se dice respecto a la afectación de los fondos recaudados, y ya que se ha dispuesto continuar con la política de cobrar por informar, resultaría positivo que la recaudación tuviera una afectación presupuestaria específica, a los fines de aportar a la creación y/o mantenimiento de bases de datos, registros o informes o toda medida tendente a incrementar y fortalecer la información ambiental existente.

Si bien la directiva analizada se refiere a uno de los tres pilares del Convenio de Aarhus, se echa en falta que no se previeran mecanismos de interacción con la sociedad civil en general y las ONGs ecologistas, en particular que sirvieran de acicate y control para una mejor, no solo transposición de la norma y adecuación a la realidad del Estado miembro del que se trate, sino para marcar más profundamente la huella que necesariamente deben transitar las autoridades públicas encargadas de la gestión ambiental a través del constante intercambio con los particulares, para vencer el temor o suspicacia que albergan, por lo general, las autoridades públicas para que en una tarea común, de aprendizaje continuo, debates y acuerdos, se lleve a cabo una gestión participativa, de mayor transparencia y legitimidad democrática.

También hubiere resultado relevante en la norma europea remarcar la importancia de generar bases de datos a nivel local, ya que los Municipios son, el primer ámbito público al que las personas acuden en busca de información por la responsabilidad directa en la gestión de los recursos y el ambiente a su cargo.

Los Municipios hay que señalarlo, tanto en Estados federales como unitarios no se encuentran preparados en su gran mayoría, tanto en recursos económicos, infraestructuras y recursos humanos capacitados, para hacer frente

a la vasta y compleja problemática ambiental, aún estando en la primer línea de acción del Estado.

Si bien en principio es entendible que se brinden los delineamientos globales, lo cual es lógico desde el punto de vista de los principios de subsidiariedad que rigen en el ámbito de la Unión Europea, pero de igual modo se echa en falta el delineamiento de estrategias de coordinación de mayor efectividad en los que la autoridad local y las ONGs especializadas jueguen un papel más preponderante a la par que efectivo, para facilitar el acceso a la información ambiental fomentando la participación ciudadana responsable.

En tal sentido hubiere resultado oportuno, dentro de la transposición del Convenio de Aarhus, que también se asumieran los objetivos relativos a favorecer *la educación ecológica del público y la concienciación respecto de los problemas ambientales a fin de que sepa cómo proceder para tener acceso a la información, participar en la toma de decisiones y recurrir a la justicia en asuntos ambientales, como también el reconocimiento y el apoyo requeridos a las asociaciones, organizaciones o grupos que tengan por objetivo la protección del medio ambiente* procurando que su sistema jurídico nacional sea compatible con esta obligación.

A pesar de las últimas matizaciones, cabe señalar que en definitiva la nueva normativa europea está orientada hacia una verdadera gobernanza ambiental, cuya vigencia e importancia fue resaltada en la Cumbre de Johannesburgo, con lo cual la Unión Europea ya cuenta con una nueva normativa de acceso a la información ambiental, replanteada a la luz de la experiencia adquirida desde hace una década.

Ahora sólo resta la necesaria y fidedigna transposición de la Directiva en cada Estado miembro, y la decidida voluntad política para su aplicabilidad a través de una constante y creciente interacción Administración-Sociedad Civil en pos de la necesaria y declamada "gobernanza ambiental".

F) REGLAMENTO (CE) No 1367/2006²⁹⁸. Aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones y organismos comunitarios

La Comunidad Europea aprobó el Convenio de Aarhus el 17 de febrero de 2005 habiendo por tanto adoptado medidas legislativas en evolución, para lograr los objetivos del Convenio, a partir de lo cual consideraron necesario disponer que los requisitos y exigencias del Convenio también se apliquen a las instituciones y los organismos comunitarios.

Así, como surge de las consideraciones previas de este Reglamento, se consideró que de este modo se contribuiría a la racionalización de la legislación y al incremento de la transparencia de las medidas de aplicación que se adopten a nivel comunitario.

En dicho Reglamento se han tratado de puntualizar algunos aspectos que resultaban más ambiguos en el Convenio a los efectos de una aplicación más ajustada de los tres pilares del Convenio de Aarhus.

La definición de “información ambiental” de este Reglamento abarca toda la información disponible en cualquier forma, que se refiera al estado del ambiente y es similar a la adoptada en virtud de la Directiva 2003/4/CE.

En cuanto al concepto de “autoridades públicas”²⁹⁹ se consideró que era preciso que las instituciones y los organismos comunitarios contemplados por el Reglamento fueran objeto de una definición igualmente amplia y funcional.

Se establece entonces que “...las instituciones, organismos, oficinas o agencias públicos creados por o en virtud del Tratado, salvo cuando actúen en ejercicio de poderes judiciales o legislativos. No obstante, las disposiciones en virtud del título II se aplicaran a las instituciones u organismos comunitarios cuando actúen en ejercicio de sus poderes legislativos”³⁰⁰;

²⁹⁸ 25.9.2006 ES Diario Oficial de la Union Europea L 264/15.

²⁹⁹ Vid. Art. 2º inc. c).

³⁰⁰ Artículo 2. Definiciones. REGLAMENTO (CE) No 1367/2006.

Luego en dicho artículo de “definiciones” se incorporan conceptos tales como “planes y programas relativos al medio ambiente”³⁰¹, “Derecho medioambiental”³⁰², “acto administrativo”³⁰³ y “omisión administrativa”³⁰⁴.

Los planes y programas relacionados con el ambiente deben definirse en función de su contribución a la consecución de los objetivos y prioridades de la política comunitaria de medio ambiente. Recordemos que durante un periodo de diez años a partir de julio de 2002, el VI Programa de Acción Comunitario en materia ambiental fija los objetivos de la política comunitaria de medio ambiente y determina las acciones previstas para alcanzarlos.

³⁰¹ Art. 2 inc. e) ...”los planes y programas:

i) cuya elaboración y, si procede, adopción corresponda a una institución u organismo comunitario, ii) que sean exigidos en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, y iii) que contribuyan a la consecución de los objetivos de la política comunitaria de medio ambiente o puedan tener un efecto significativo para el logro de dichos objetivos, según lo establecido en el sexto programa de acción comunitario en materia de medio ambiente, o en cualquier programa general posterior de acción medioambiental.

Los programas generales de acción medioambiental también se consideraran como planes y programas relativos al medio ambiente.

La presente definición no englobara los planes y programas financieros o presupuestarios, a saber, los que establezcan el modo en que han de financiarse determinados proyectos o actividades o los relativos a los presupuestos anuales propuestos, ni los programas de trabajo internos de las instituciones u organismos comunitarios, ni los planes y programas de emergencia cuya única finalidad sea la protección civil;

³⁰² Art. 2 inc.f) “...la legislación comunitaria que, independientemente de su fundamento jurídico, contribuya a perseguir los objetivos de la política comunitaria en materia de medio ambiente tal como se establecen en el Tratado: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente”.

³⁰³ Art. 2 inc.g) “cualquier medida de alcance individual conforme al Derecho medioambiental, adoptada por una institución u organismo comunitario y que surta efecto jurídicamente vinculante y externo”.

³⁰⁴ Art. 2 inc.h) “la no adopción, por una institución u organismo comunitario, de un acto administrativo definido en la letra g).

2. Los actos y omisiones administrativos no englobaran las medidas adoptadas, o las omisiones, por una institución u organismo comunitario que actúe en calidad de instancia de revisión administrativa, en virtud de las siguientes disposiciones del Tratado: a) artículos 81, 82, 86 y 87 (normas sobre competencia); b) artículos 226 y 228 (procedimiento por incumplimiento); c) artículo 195 (reclamaciones ante el Defensor del Pueblo);

d) artículo 280 (procedimiento de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude)”.

El Título II alude al acceso a la información ambiental remitiendo al Reglamento (CE) Nº 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos de organismos europeos refiriéndose además a la recopilación, sistematización y actualización de dicha información y su disponibilidad también por medios electrónicos que permitan mayor difusión.

Resulta interesante el hincapié que se ha efectuado en relación a la necesidad de que la información que se brinde sea de CALIDAD³⁰⁵: se trata de asegurar dicha condición o cualidad de la información, exigiendo que cualquier información que recopilen, esté actualizada y sea precisa y susceptible de comparación. Básicamente, es en la comparabilidad, donde se centra el reaseguro pensado en pos de la calidad, para lo cual, informaran al solicitante, previa petición, la información disponible sobre los procedimientos de medición (incluidos los métodos de análisis, muestreo y pre-tratamiento de muestras) utilizados en la obtención de la información. Alternativamente, lo remitirán al procedimiento normalizado que se haya utilizado.

En cuanto a las EXCEPCIONES remite a las contempladas en el Reglamento Nº1049/2001, pero éstas se deben subordinar al interés público superior cuando la información solicitada se refiera a emisiones al ambiente. Las instituciones y organismos comunitarios podrán denegar el acceso a información ambiental cuando la divulgación de la misma pudiera afectar negativamente a la protección ambiental a que se refiere dicha información, como los lugares de reproducción de especies raras.

También se refiere a la COOPERACION³⁰⁶ ante alguna amenaza inminente para la salud humana, la vida o el ambiente sea por actividades humanas o causas naturales, estableciéndose que las instituciones y organismos comunitarios colaboraran con las autoridades publicas ayudando a difundir al

³⁰⁵ Vid. artículo 5º

³⁰⁶ Vid. Art. 8º

publico que pueda resultar afectado toda la información ambiental necesaria para prevenir o limitar daños.

Siguiendo la estructura de Aarhus, el Reglamento también trata la participación en la toma de decisión disponiendo que las instituciones y organismos comunitarios proporcionen al publico, *oportunidades tempranas y efectivas* de participar durante la preparación, modificación o revisión de los planes o programas relativos al ambiente, estableciendo pautas para que se informe a través de los elementos necesarios para una adecuada toma de conocimiento, así como señalando diversos medios de difusión y haciendo hincapié en plazos amplios y razonables que permitan informarse y asesorarse de forma idónea.

El Título IV trata sobre el tercer pilar de Aarhus, esto es el acceso a la justicia, refiriéndose tanto a la revisión interna como a la vía judicial, aludiendo especialmente a la legitimación de las ONGs ecologistas, para las cuales se exigen una serie de requisitos, algunos básicos y lógicos y otros cuestionables, como por ejemplo que deben contar con más de dos años de trabajo o su objeto debe ser acorde a lo que se solicita, cuando tratándose de un derecho humano como lo es el de velar por un ambiente sano, que es un derecho tanto individual como colectivo, cuya defensa pueden ejercer no sólo las asociaciones ecologistas sino cualquier colectivo humano, esgrimiendo intereses difusos y aún en defensa de las generaciones futuras.

G) DECISIÓN del Consejo Nº 2006/957/CE³⁰⁷. Aprueba enmienda al Convenio de Aarhus

Durante la segunda Reunión de las Partes, prevista en el Convenio de Aarhus, celebrada en mayo de 2005, se aprobó una enmienda dirigida a precisar las obligaciones impuestas a las Partes en lo relativo a la participación del publico en las decisiones que se refieren a los organismos modificados genéticamente (OMG).

³⁰⁷ 29.12.2006 ES Diario Oficial de la Union Europea L 386/49.

La legislación comunitaria que regula los OMG, en particular la Directiva 2001/18/CE, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y el Reglamento (CE) N° 1829/2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente incluye disposiciones sobre la participación del público en las decisiones relativas a los OMG que son coherentes con la enmienda al citado Convenio.

En el Anexo de la Decisión, se sustituye el Artículo 6, inciso 11 del Convenio y además se agrega un nuevo artículo 6 bis que regula con mayor amplitud la participación del público en las decisiones sobre la diseminación voluntaria en el medio ambiente o la comercialización de organismos modificados genéticamente, temática que despierta gran inquietud en la población dado la incertidumbre existente acerca de sus diferentes impactos, tanto en el entorno natural como la salud humana, todo lo cual justifica ampliamente la vigencia y aplicación del principio precautorio del Derecho Ambiental.

Se establece que de conformidad con las normas de aplicación previstas en el Anexo I *bis*, que a continuación trataremos, cada Parte adoptará las disposiciones necesarias para garantizar la información y la participación tempranas y efectivas del público antes de que se decida si se autoriza o no la diseminación voluntaria en el medio ambiente o la comercialización de organismos modificados genéticamente.

También estipula que los requisitos que establezcan las Partes en relación a lo expresado precedentemente, deben complementar las disposiciones de sus marcos reglamentarios nacionales en materia de seguridad de la biotecnología, y producir con ellas un efecto sinérgico, atendiendo a los objetivos del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología.

Se agrega además un Anexo I bis en el que se establecen normas para la aplicación del artículo 6 aludido, remarcando aspectos que garanticen la información y participación, como por ejemplo fijando plazos razonables para lograr el acceso a la información y un conocimiento más cabal, porque no hay que

olvidar que se trata de una temática sumamente compleja y que por tanto no está al alcance o comprensión de todas las personas o profesionales y requiere de un adecuado asesoramiento así como también de la exigencia de que se la presente de la forma más clara y entendible posible, sin que por ello pierda la cientificidad necesaria .

Luego contiene disposiciones facultativas para las Partes en aspectos de mucho cuidado, tales como, si procede, prever excepciones al procedimiento de participación del público:

a) En lo que respecta a la diseminación voluntaria en el medio ambiente de un organismo modificado genéticamente (OMG) para cualquier fin distinto a su comercialización, si:

I) esa diseminación se ha autorizado ya, en condiciones biogeográficas comparables, en el marco reglamentario de la Parte de que se trate; y

II) ya se ha adquirido con anterioridad una experiencia suficiente en la diseminación de ese OMG en ecosistemas comparables.

b) En lo que respecta a la comercialización de un OMG, si:

I) ya ha sido aprobada en el marco reglamentario de la Parte de que se trate; o II) se destina a actividades de investigación o a colecciones de cultivos.

Como se aprecia, todas las circunstancias previstas como posibles excepciones, implican situaciones no exentas de riesgos y precisamente, si no se consideran un riesgo, porque privar de la posibilidad de informarse o participar, en un contexto en donde es importante y valioso el involucramiento de la población, tanto como reaseguro de control cívico y también como exigencia de consumidores.

Luego, trata otro aspecto delicado tal como lo relativo a la “confidencialidad”, estableciendo que sin perjuicio de la legislación aplicable en la materia, las Partes pondrán a disposición del público, de una forma adecuada, oportuna y efectiva, un resumen de la notificación presentada a fin de obtener autorización para proceder en su territorio a la diseminación voluntaria en el medio ambiente o a la comercialización de un OMG, así como el informe de evaluación, de haberlo, y de

conformidad con su marco reglamentario en materia de seguridad de la biotecnología.

Finalmente efectúa una nómina que rescata de la confidencialidad, esto es no podrá oponerse como excepción amparándose en que se trata de información confidencial, las siguientes cuestiones:

- a) la descripción general del organismo u organismos modificados genéticamente de que se trate, el nombre y dirección del solicitante de la autorización de diseminación voluntaria, los usos previstos y, si procede, el lugar de la diseminación;
- b) los métodos y planes de control del organismo u organismos modificados genéticamente de que se trate y los métodos y planes de intervención en situaciones de emergencia;
- c) la evaluación del riesgo para el medio ambiente.

En pos de garantizar la transparencia de los procesos decisorios, se propicia que se tomen las disposiciones necesarias para que el público tenga acceso a la información pertinente, la cual puede consistir en lo siguiente:

- I) la naturaleza de las decisiones que podrían adoptarse;
- II) la autoridad pública responsable de tomar la decisión;
- III) las disposiciones sobre la participación pública establecidas
- IV) la autoridad pública a la que puede solicitarse la información pertinente;
- V) la autoridad pública a la que pueden presentarse observaciones y el plazo previsto para hacerlo.

Las disposiciones que se establezcan en virtud de lo establecido en ésta normativa tienden a posibilitar al público presentar observaciones, informaciones, análisis y opiniones que considere pertinentes en relación con la diseminación voluntaria propuesta, comercialización incluida, por cualquier medio adecuado.

Si bien la participación pública no es vinculante, esta normativa europea, insta a las Partes a hacer todo a su alcance para que cuando se tomen decisiones sobre la autorización o no de una diseminación voluntaria en el medio ambiente de OMG y aún cuando se autorice la comercialización, se tengan debidamente

en cuenta los resultados obtenidos tras el procedimiento de participación del público.

Finalmente, se establece que las Partes garantizaran que se haga público el texto de la decisión, junto con los motivos y consideraciones en los que se basa cuando una autoridad pública adopte una decisión sujeta a las disposiciones previstas en ésta norma, en un intento básico de transparencia y apertura hacia una mayor democratización en la toma de decisión que esperamos sea creciente y sostenida.

2.- MERCOSUR

Los procesos de integración regional han ido cobrando cada vez mayor fuerza a la luz de la positiva experiencia y trayectoria de los Estados europeos. Si bien el primer impulso de la integración responde a móviles económicos, las exigencias de la realidad actual del planeta han hecho que poco a poco se fueran incorporando otros aspectos que superaban la primera concepción de globalización económica.

De Seattle a Davos, pasando por Porto Alegre, Florencia, Sevilla, Barcelona, por citar algunos casos en donde la sociedad civil intercomunicada por la red de redes, se manifestó y exigió otro tipo de globalización, que contemplara desde la diversidad cultural de los pueblos al medio ambiente, con lo cual progresivamente, aunque no al ritmo deseado, se han comenzado a incorporar aspectos sociales y algunos ambientales.

En cuanto al MERCOSUR, si bien recién tiene una frágil andadura de más de una década, con más y con menos, avances y altibajos, se incorporó, como se señalara en puntos anteriores, paulatina y gradualmente la cuestión ambiental al proceso de integración económico.

A través de la Resolución N°20/95 del Grupo Mercado Común, se creó el Subgrupo de Trabajo N°6 Medio Ambiente sosteniendo los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio definidos en el Tratado fundacional de

Asunción de 1991, los principios emanados de la "Declaración de Canela", de la Cumbre de Río -.CNUMAD-92 y la necesidad de promover el desarrollo sustentable.

En la Decisión 02/01 denominada *ACUERDO MARCO SOBRE MEDIO AMBIENTE DEL MERCOSUR*, ya convertida en ley nacional en varios de los países integrantes, se estableció en el Art. 4º que el Acuerdo tiene por objeto el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, *sociales* y ambientales.

Luego, ello se complementa con lo establecido en el Art. 6º respecto a que los Estados Partes profundizarán el análisis de los problemas ambientales de la subregión con la participación de los organismos nacionales competentes y de las *organizaciones de la sociedad civil*.

A tal efecto se debe implementar acciones tales como incrementar el intercambio de información sobre leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales así como aspectos sociales, culturales, económicos y de salud, en el ámbito del MERCOSUR; brindar, en forma oportuna, información sobre desastres y emergencias ambientales que puedan afectar a los demás Estados Partes, como también promover la educación ambiental formal y no formal y fomentar conocimientos, hábitos de conducta e integración de valores orientados a las transformaciones necesarias para alcanzar el desarrollo sustentable.

También en el ANEXO del citado Acuerdo, en las AREAS TEMATICAS delineadas, se establece dentro del punto 3, denominado Instrumentos de Política Ambiental los siguientes aspectos afines:

- “3.c. educación, información y comunicación ambiental*
- 3.h. tecnologías ambientales (investigación, procesos y productos)*
- 3.i. sistemas de información”.*

Así, el SubGrupo de Trabajo N°6 en su Reunión de agosto de 1996, creó un Grupo Ad-Hoc, para el Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR-SIAM-, según constan en el punto 3 del Acta 2/96, de modo que se avanza en

algunas concreciones para facilitar la efectivización del derecho de acceso a la información ambiental en este marco de integración regional del Sur.

3.- NAFTA

El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, North American Free Trade Agreement –NAFTA- surge con los acuerdos de los gobiernos de México, de Canadá y de los Estados Unidos, y entró en vigencia el primero de enero de 1994; en forma paralela, al margen del texto principal del NAFTA pero en vinculación con la operación del mismo, se suscribió el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte -ACAAN- para tratar las preocupaciones ambientales regionales, prevenir los potenciales conflictos comerciales y ambientales y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

Dicho Acuerdo cuenta con siete partes y cinco anexos englobando las siguientes materias:

- Preámbulo;
- Obligaciones de las Partes;
- Estructura y Funcionamiento de la Comisión del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte CCAAN;
- Cooperación y Suministro de Información;
- Consultas y Solución de Controversias;
- Disposiciones generales y finales del Acuerdo.

En el artículo primero del Acuerdo se establecen los objetivos que básicamente refieren a una cooperación mutua encaminada a conservar, proteger y mejorar el ambiente, incluidas flora y fauna silvestres en base a la concepción de un ecosistema común compartido por los tres países; la necesidad de evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras al comercio; y por último se promueve la observancia y aplicación efectiva de las leyes y reglamentos internos.

Para el cumplimiento de tales objetivos los países se plantearon una serie de acciones tendentes a efectivizarlos tales como diseñar y revisar medidas para

hacer frente a los accidentes ambientales, evaluar el impacto sobre el medio ambiente de diversas actividades industriales; creación de infraestructura adecuada y apoyo de estas acciones promoviendo instrumentos económicos que contribuyan a alcanzar el desarrollo de los países impactando lo menos posible en el ambiente.

Cabe destacar que se le da una importante valoración a la participación pública en el cuidado del ambiente, por lo que cada país debe garantizar que las personas interesadas puedan solicitar a las autoridades competentes que investiguen las posibles violaciones a sus leyes y reglamentos ambientales, para lo cual deben garantizar el acceso de las personas a los procedimientos administrativos y judiciales para la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales de su país.

Los procedimientos deben ser justos, abiertos y equitativos, con el objeto de que se acuda a las instancias legales nacionales antes de llevar las demandas o peticiones a la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte – CCA- para que sean atendidas de la forma correspondiente

La CCA es una organización internacional creada a los efectos de cumplir los objetivos del Acuerdo que realiza su trabajo a través de sus tres componentes principales: el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto – CCPC-.

El Consejo es el organismo de gobierno y está integrado por representantes ambientales a nivel de gabinete de cada uno de los tres países. El Secretariado ejecuta el programa anual de trabajo y brinda apoyo administrativo, técnico y operativo al Consejo. El Comité Consultivo Público Conjunto está integrado por quince ciudadanos, cinco de cada uno de los países firmantes, con la función de asesorar al Consejo en los asuntos materia del Acuerdo.

Además, los países Parte del Acuerdo cuentan con la opción de construir en su interior un Comité Consultivo Nacional y un Comité Gubernamental.

Encontramos también en América otros procesos regionales de integración, básicamente económica, pero que se encuentran en instancias liminares como la Comunidad Andina, CARICOM y con mayor trascendencia e impacto, el ALCA dado a que el impulsor principal es Estados Unidos, integración que como ya se ha mencionado, genera no poco resquemores y realistas preocupaciones, máxime en cuanto al aspecto ambiental, dado la renuencia del país del Norte al cumplimiento de acuerdos internacionales trascendentes no sólo relativos al ambiente sino también relativo a derechos humanos, cuya suscripción demostrarían una mayor voluntad por una real preocupación planetaria en estos cruciales aspectos, más allá de intereses parciales, sectoriales o nacionales.

Paralelamente, hay que destacar el papel creciente de la sociedad organizada a través de la red que cada vez más, comienzan a ganar espacios en estos procesos. En efecto, la creciente fuerza, no sólo en las sociedades industrializadas, de las iniciativas sociales espontáneas gestadas al margen de los circuitos políticos tradicionales, es decir, de la denominada "sociedad civil" articulada en una segunda y aún una tercera generación de ONG, llegará a condicionar las decisiones gubernamentales e incluso los sustituirá en muchos casos con consecuencias sociales y económicas de difícil evaluación³⁰⁸.

III. Normativa de los Diversos Estados

1.-Estados Europeos

Es importante efectuar una reseña de los principales antecedentes normativos en la legislación ambiental comparada, y es el ámbito de la Unión Europea la región que nos ofrece los mayores adelantos en la temática, pues a partir de la sanción de la Directiva 90/313 sobre el acceso a la información ambiental, comenzó la tarea de transposición de la misma en cada uno de los Estados miembros.

Ello generó un debate local y específico, pues la mayoría de estos estados ya contaba con una normativa general de acceso a la documentación

administrativa, pero ahora la cuestión se centraba en un aspecto específico, ello se puntualizaba en la dimensión ambiental, que no obstante su carácter holístico y transversal, presentaba las peculiaridades y alcances propios que se profundizarán en el primer punto del siguiente capítulo.

Así nos encontramos con el antecedente pionero de Suiza que ya en 1983 legisló respecto al acceso a la información ambiental. En tanto que en Noruega, dentro de los preceptos constitucionales, se contempla no sólo el derecho de acceso a la información pública, sino además el acceso a la información ambiental, en otros países no contaban con legislación específica³⁰⁹.

Resultó enriquecedora la sanción de la Directiva 90/313 para la región, pues al menos en el ámbito legislativo se sentaron las bases para el acceso público a la información ambiental. Así, además de los países citados, sancionaron normativa de acceso a la información ambiental en 1992, Reino Unido, en 1993, Austria, Irlanda, al año siguiente Dinamarca, Alemania y en 1995 Grecia y España.

No obstante las disposiciones surgidas a partir de esta Directiva marco, a la que luego continuaron las directrices de la Convención de Sofía, antesala del Convenio de Aarhus, en cuyo marco se replantearon las modificaciones de esta directiva por la norma europea que se sancionó en el 2003, la transposición en los Estados miembros ha seguido diferentes ritmos y adaptaciones lógicas dadas las características de cada uno de ellos, pero en general, han sumado poco a poco y de forma positiva las actualizaciones normativas correspondientes.

Así, encontramos diferentes matices en cuanto a la definición de información ambiental: algunos Estados adoptan la definición de la Directiva

³⁰⁸ REAL FERRER, G. (Coord.). *Integración económica y medio ambiente en América Latina*. Ed. McGraw Hill, Ed. Jurídicas. Madrid, 2000, pág. 3.

³⁰⁹ SANCHIS, F., GLAWISCHNIG, E., y otros *Doors to Democracy. Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decision-making in Western Europe*. The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe. Szentendre, Hungría. 1998. Esta obra se puede consultar en la siguiente dirección de Internet: <http://www.rec.org/REC/Publications/PPDoors/WEST/overview3.html>

90/313, tales como Alemania, Grecia, España, Irlanda y Reino Unido; otros especifican o detallan más dicha definición, como es el caso de Austria o Dinamarca, aunque en Austria se limita el concepto a la información que posean en bases de datos.

En tanto algunos países directamente no contienen una definición de información ambiental como en los casos de Noruega, Portugal y Suiza, lo cual no representó vacío legal alguno pues dicha definición surgía de la Directiva 90/313 y también de las pautas o directrices dadas en Sofía³¹⁰.

También se fueron perfilando diferentes modalidades y condiciones de acceso a la información ambiental en los diversos estados europeos, en cuanto a las autoridades sujetos pasivos de la norma, las causales denegatorias de información ambiental o los costos para acceder a dicha información.

Otro aspecto diverso constituyó la forma de difusión de la información ambiental y los diversos contenidos, tales como estado del ambiente, la legislación ambiental y algún otro aspecto puntual. En cuanto a la forma de difusión algunos países han creado agencias ambientales, como el caso de Irlanda, o institutos de promoción ambiental como en Portugal y otros como el Reino Unido poseen estrategias de difusión a través de Ongs. ambientalistas a las que envían periódicamente información para que la difundan en la comunidad.

En la diversidad de los países integrantes de la Unión Europea, encontramos la riqueza de matices en la transposición, que van poniendo en evidencia las características de cada uno de ellos y mostrándonos los distintos grados de dificultades encontrados para plasmar el acceso a la información ambiental, con la amplitud y transparencia requeridos para su efectividad y eficacia.

³¹⁰ *Ibidem*

En ALEMANIA, conforme lo señala Michael Bothe³¹¹, la transposición de la Directiva comunitaria Nº 90/313 sobre el acceso a la información ambiental, significó un duro reto en la tradición alemana, donde reinaba el principio de la confidencialidad respecto a la documentación administrativa.

Al momento de sancionarse la normativa europea el derecho alemán vigente no conocía “un derecho de información en materia ambiental de alcance tan amplio como el contenido en la Directiva (que configura un derecho público subjetivo material, independiente de la participación en un procedimiento administrativo), por lo que es necesario un acto de incorporación al Derecho interno”³¹².

La transposición normativa exigida en el ámbito comunitario se plasmó a través de una Ley Federal³¹³ del 8 de julio de 1994. El autor citado precedentemente también expresaba que la demora en la transposición, no sólo se debió a cuestiones burocráticas sino fundamentalmente a la tradición acendrada, que a través de las nuevas exigencias comunitarias de transparencia y accesibilidad de la documentación administrativa al ciudadano, requerían cambios profundos y de fondo.

Todo ello requirió una larga y complicada tarea de contactos, acuerdos y negociaciones tanto intra como intergubernamentales, pues muchos eran los temores tanto a nivel de la administración para la que semejante cambio desde la "confidencialidad" a la "transparencia" les significaba, como mínimo una posibilidad de incremento en sus tareas para dar respuesta al público reclamante; por otro lado, en el ámbito de las empresas, también temían por posibles y mayores obstáculos en la implementación de un derecho ambiental que consideraban muy estricto y que ello podría traducirse en causantes de desventajas para la industria alemana.

³¹¹ BOTHE, Michael. en PRIEUR, Michel (Dir.). Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union Européenne. Ed. Pulim, Francia, 1997, pág. 37 y ss..

³¹² ERICHSEN, H.U. "Das Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt", Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1992, nº 5, pág. 414 y ss.

³¹³ La "Umweltinformationsgesetz" -UIG-, Bundengesetzblatt 1994 I, p.1490.

Por todo ello, no resultó fácil llegar a un punto de equilibrio, para efectuar dicha transposición atendiendo las realidades locales e intentando no desvirtuar el espíritu y letra de la directiva comunitaria sancionada, objetivo cuyo logro resultaba discutible con la ley federal sancionada.

La titularidad del derecho fue otorgada de forma amplia para personas físicas o jurídicas, ciudadanas o extranjeras, con residencia en el país, siendo destinatarios de las obligaciones establecidas en la ley, en principio, las "autoridades públicas" pero no en el amplio sentido de la palabra, sino excluyendo por ejemplo a las autoridades parlamentarias, judiciales y otros funcionarios no estrictamente ambientales, pero cuya definición no resulta clara, siendo dicha oscuridad uno de los problemas detectados en dicha ley.

Finalmente, siguiendo al autor citado, se concluye en que la normativa alemana, que realiza la transposición de la normativa comunitaria que consagra el derecho de acceso a la información ambiental, ha efectuado una interpretación "sistemáticamente restrictiva" de dicha directiva, que puede contravenir normativas constitucionales europeas, con lo cual seguramente ésta temática llevará a la juridificación de la cuestión.

FRANCIA por su parte, mucho antes de la sanción comunitaria de la Directiva 90/313, ya contaba con gran cantidad de disposiciones relativas al acceso a la información ambiental, dispersas en la normativa ambiental sectorial.

Así, F. Pelisson³¹⁴, señala la Ley del 10 de julio de 1976 sobre protección de la naturaleza, establecía la posibilidad de acceso a la información ambiental para los estudios de impacto; como también la Ley del 21 de octubre de 1982 sobre productos químicos en sus artículos 5-4; la ley del 30 de diciembre de 1982 sobre transportes, artículos 2-4; la Ley del 22 de julio de 1987 sobre protección de bosques, en cuanto a los riesgos de los incendios y la seguridad civil, en su

³¹⁴ PELISSON, François. "Le droit à l'information en matière d'environnement en France" en PRIEUR, Michel (Dir.). Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union Européenne. Ed. Pulim, Francia, 1997, pág. 163 y ss.

artículo 21, y una serie de leyes sectoriales como la de residuos, en relación al almacenamiento, transporte, tratamiento y depósito final de los considerados peligrosos como también en cuanto al control de organismos modificados genéticamente.

No obstante, como lo señala la autora, existiendo dicha diversidad de disposiciones en distintas normas, las asociaciones locales encontraban algunos obstáculos a la hora de requerir la información en los distintos ámbitos que los habilitaban a tales requerimientos, por ello con la sanción de la Directiva 90/313 y la consiguiente transposición local, se presentaba un panorama propicio para efectuar mayores precisiones y aclarar las limitaciones a que daba lugar el consagrado derecho de acceso a la información ambiental.

Es así que el 2 de febrero de 1995 se sanciona la correspondiente Ley Nº 95-101, conocida como "Ley Barnier" en referencia al titular del Ministerio de Medio Ambiente de Francia, que promovió dicha norma.

En ITALIA, casi paralelamente a la sanción de la directiva europea sobre el derecho a la información ambiental, -Directiva 313/90- se sancionaron las normativas básicas relativas al derecho de acceso a la documentación, que oportunamente han sido señaladas, esto es, las leyes 142/90 y la Ley 241/90.

No obstante, cabe señalar que desde el año 1986, en que se sanciona la Ley 349, creando el Ministerio de Medio Ambiente, en el artículo 14, se "reconoce a cualquier ciudadano el derecho de acceso a la información sobre el estado del ambiente"³¹⁵, por lo cual al transponerse la citada Directiva se brinda mayor operatividad al derecho consagrado.

En el REINO UNIDO, salvo Irlanda del Norte es de aplicación la Environmental Information Regulations 1992, aparte de la cual "no hay un derecho

³¹⁵ CORASANITI, Giuseppe. *Diritto dell' informazione*. Ed. Cedam, Módena, 1992, pág. 12.

general a la información en el Reino Unido...³¹⁶", sino para algunos casos puntuales, con lo cual el aporte de esta normativa específica ha sido muy positiva para impulsar el afianzamiento del derecho a la información en general, lo cual es digno de resaltar.

De forma supletoria rige la Code of Practice on Access to Government Information de 1994, hasta la entrada en plena vigencia de la Freedom of Information Act 2000, prevista para el año 2005.

En la temática ambiental, ya eran de acceso público los registros relativos a autorizaciones y licencias ambientales y luego se incorporaron disposiciones de la Directiva europea 313/90 que dio lugar a las Enmiendas de 1998 efectuadas a la citada Environmental Information Regulations y que nuevamente se reformaron en 2004 para entrar a regir a partir de enero de 2005.

La regulación que transpone la Directiva comunitaria brinda una amplia legitimación, ya que establece que "toda persona" puede solicitar información ambiental, no distinguiendo entre nacionales o extranjeros, persona física o jurídica

Además de regular respecto a las autoridades obligadas a brindar información y fijar los límites o "zonas de reserva y secreto" que se excluyen del ámbito de la regulación, finalmente concluye estableciendo pautas para dar cumplimiento a las exigencias de la Directiva respecto a la evaluación de la aplicación de la misma, estableciendo la publicación anual de estadísticas sobre el estado del agua, el transporte, y el ambiente en general.

En SUECIA no hay un particular y específico derecho a la información ambiental, sin embargo el "principio general de publicidad" contenido en la histórica "Freedom of the Press Act", es uno de los cuatro derechos básicos de

³¹⁶ WAITE, Andrew. "Formal implementation of the directive and the legal nature of the right to information" en PRIEUR, Michel (Dir.). Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union Européenne. Ed. Pulim, Francia, 1997, pág. 318.

Suecia, conforme lo señala Jonas Ebbesson³¹⁷ que también se complementa con lo prescrito en la Environment Protection Act de 1969, modificada en 1989.

No obstante como país integrante de la Unión Europea, rige la normativa sancionada en dicho seno; así es de aplicación la actual Directiva vigente respecto al derecho de acceso a la información ambiental, la Directiva 2003/04/CE.

2.- Especial referencia a la Legislación Española

En este apartado se efectuará una reseña de normativa sectorial que posee aspectos relativos a la información ambiental, (EIA, IPCC) para luego entrar de lleno a la normativa española de acceso a la información ambiental.

Dicho de otro modo, significa que si bien se analizará in extenso la legislación puntual sobre el derecho de acceso a la información ambiental, específicamente la Ley 38/1995, recientemente derogada³¹⁸ y la actual y novísima Ley 27/2006 derivadas de la transposición de las Directivas europeas, 90/313 y 2003/4, respectivamente, es menester señalar que en diversa normativa española relativa a recursos naturales y al ambiente³¹⁹ se han dedicado artículos y/o capítulos relativos a la información al público, entre las cuales merece una mención especial la relativa a la EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL,

³¹⁷ EBBESSON, Jonas. "Legal basis for the right to environmental information" en PRIEUR, Michel (Dir.). Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union Européenne. Ed. Pulim, Francia, 1997, pág. 237.

³¹⁸ *"Disposición derogatoria única. Derogación normativa. Queda derogada la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan o se opongan a lo dispuesto en esta Ley".*

Ley 27/2006, de 18 de julio, BOE número 171, p. 27109.

³¹⁹ Vid entre otras, la siguiente legislación sectorial española:

- Ley 22/1988, sobre costas, artículos 42.3. relativo a proyectos y obras que deben someterse a información pública y 52.2 en cuanto a la solicitud de autorizaciones, que también deben pasar por procedimiento de información pública.
- Ley 26/1984 de defensa de consumidores y usuarios, que dedica el Capítulo IV al Derecho a la Información.
- Decreto 2414/1961, Reglamento de actividades molestas, nocivas y peligrosas, que en el Capítulo relativo al procedimiento para otorgar licencias, establece en el artículo 30.2 la apertura a información pública.

como instrumento o técnica de protección ambiental en la búsqueda de la sostenibilidad del desarrollo.

España sancionó el Real Decreto Legislativo 1302/1986³²⁰ de Evaluación del Impacto Ambiental, luego modificado, a través del cual se efectuó la pertinente transposición de la Directiva europea 85/337 y su modificatoria 97/11, dicha transposición recibió numerosas críticas, entre otras, también por aspectos relativos a la información y a la participación. Ello generó quejas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que recientemente, condenó a España³²¹ por la mala transposición de las citadas Directivas y su incorrecta aplicación.

Entre las críticas oportunamente suscitadas, encontramos las relativas a la breve duración del período de información pública, las carencias organizativas y participativas y la trascendencia jurídica de la información³²², en cuanto a sus efectos, pues la Administración sólo se limitaba a recopilarla y adjuntarla al expediente, sin tener funcionarios u organismos competentes para tratar y analizar una a una las observaciones y contrapropuestas que el público acompañe, en el breve lapso previsto, desvirtuando así el intento democratizador de incorporar la participación ciudadana, de forma eficaz y con la relevancia jurídica necesaria.

Así es como finalmente se ha llegado a la citada condena a España y sería oportuno entonces "...instar a los legisladores nacionales a diseñar procedimientos participativos con mayor relevancia jurídica, esencialmente en

³²⁰ El mismo ha sido modificado por las siguientes normas:

-Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. BOE de 9 de mayo de 2001, p. 16607.

- R. D. L. 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. BOE núm. 241, de 7 de octubre de 2000.

- Ley 27/2006, de 18 de julio, BOE número 171, p. 27109.

³²¹ Vid. Boletín UE4-11.idd, Vol. IV, N° 11, Marzo, 2006, pág. 4.

³²² ROSA MORENO, J. *Régimen jurídico de la evaluación del impacto ambiental*. Ed. Trivium, Madrid, 1993, pág. 259 y ss.

sistemas como el español, en el que el desarrollo de las informaciones públicas y los efectos jurídicos de las mismas se encuentran bajo mínimos”³²³.

En base a lo antes apuntado, señalando lo errático y desajustado del enfoque y los preceptos sancionados en la transposición de la normativa de evaluación del impacto ambiental, es que en la citada norma de reciente sanción, la Ley 27/2006, se introducen importantes modificaciones y agregados.

Así se introduce en la normativa de evaluación del impacto ambiental española, un nuevo artículo 1 bis³²⁴, incorporando la definición de “público” y de “personas interesadas”, que contiene la nueva ley.

Luego, también se modifica y amplía el escueto artículo 3º del Real Decreto 1302/1986, para dar paso a la reclamada participación pública y la información ambiental luego de las merecidas críticas que éste suscitó en su momento. Así, en cuanto al Estudio de Impacto Ambiental previsto en el artículo 2 el mismo, deberá someterse a procedimiento conjunto de autorización y al trámite de información, por un lapso que no podrá ser inferior a 30 días, lo que implica ya un

³²³ ROSA MORENO, Juan. “Las evaluaciones de impacto ambiental en el ámbito comunitario”. Revista Derecho (Valdivia), agosto 1998, Vol. 9 supl, pág. 15-26.

³²⁴ «Artículo 1. Bis.

A los efectos de lo previsto en esta Ley se entenderá por:

1. Público: cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación.

2. Personas interesadas:

a) Todos aquellos en quienes concurren cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

b) Cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los siguientes requisitos:

1.º Que tenga entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

2.º Que lleve dos años legalmente constituida y venga ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

3.º Que según sus estatutos desarrolle su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el proyecto que deba someterse a evaluación de impacto ambiental.»

avance pues posibilita que el mismo se ajuste a la envergadura del proyecto³²⁵, dentro del cual la Administración Pública deberá promover y garantizar la participación “de personas interesadas”³²⁶.

El trámite de información señalado ut supra también debe llevarse a cabo en todo proyecto que requiera la AUTORIZACION AMBIENTAL INTEGRADA prevista en la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

³²⁵ Vid. ROSA MORENO, J. *Régimen jurídico de la evaluación del impacto ambiental*. Ed. Trivium, Madrid, 1993, pág. 262 y 263.

³²⁶ “Dos. El artículo 3 queda redactado del siguiente modo:
«Artículo 3.

1. Las Administraciones Públicas promoverán y asegurarán la participación de las personas interesadas en la tramitación de los procedimientos de autorización de proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental y adoptarán las medidas previstas en este Real Decreto legislativo para garantizar que tal participación sea real y efectiva. A tal efecto, el órgano sustantivo someterá el estudio de impacto ambiental al que se refiere el artículo 2 dentro del procedimiento aplicable para la autorización o realización del proyecto al que corresponda, y conjuntamente con éste, al trámite de interesadas y a las Administraciones públicas afectadas del derecho a participar en el correspondiente procedimiento y del momento en que pueden ejercitar tal derecho. La notificación indicará la autoridad competente a la que se deben remitir las observaciones y alegaciones en que se concrete tal participación y el plazo en el que deberán ser remitidas. Dicho plazo no será inferior a 30 días. Este trámite de información pública también deberá ser evacuado por el órgano sustantivo en relación con los proyectos que requieran la Autorización Ambiental Integrada según lo dispuesto en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación...”.

En el punto segundo³²⁷ del citado artículo 3 se detallan cuales son los aspectos relevantes que deben ser informados tales como la solicitud de autorización presentada; órganos competentes tanto para resolver la solicitud como para informar al respecto; lugar y fecha en que la información se pondrá al público; formas o modalidades de participación; la información a remitir a otras Administraciones Públicas afectadas, previamente consultadas como también la notificación a todos los sujetos legitimados, acerca del procedimiento de información y el momento de ejercer el derecho a participar y la autoridad competente para presentar las observaciones y alegaciones, en un plazo que tampoco podrá ser menor a treinta días.

Finalmente, la nueva norma en los puntos 4³²⁸ y 5³²⁹ avanza en aspectos medulares antes obviados en el Real Decreto 1302/1986, tales como la posibilidad de acceder a la información ambiental, además de la señalada en el

³²⁷ «Artículo 3...

2. Durante la evacuación del trámite de información pública, el órgano sustantivo informará al público de los aspectos relevantes relacionados con el procedimiento de autorización del proyecto y, en concreto de los siguientes aspectos:

a) La solicitud de autorización del proyecto.

b) El hecho de que el proyecto está sujeto a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, así como de que, en su caso, puede resultar de aplicación lo previsto en el artículo 6 en materia de consultas transfronterizas.

c) Identificación del órgano competente para resolver el procedimiento, de aquellos de los que pueda obtenerse información pertinente y de aquellos a los que puedan presentarse observaciones, alegaciones y consultas, así como del plazo disponible para su presentación.

d) Naturaleza de las decisiones o, en su caso, de los borradores o proyecto de decisiones que se vayan a adoptar.

e) Indicación de la disponibilidad de la información recogida con arreglo al artículo 2 de esta Ley y de la fecha y lugar o lugares en los que se pondrá a disposición del público tal información.

f) Identificación de las modalidades de participación».

³²⁸ «Artículo 3...

4. Asimismo, el órgano sustantivo pondrá a disposición de las personas interesadas y de las administraciones públicas afectadas aquella otra información distinta de la prevista en el apartado 3 que sólo pueda obtenerse una vez expirado el trámite de información pública y que resulte relevante a los efectos de la decisión sobre la ejecución del proyecto».

³²⁹ «Artículo 3...

5. Los resultados de las consultas y de la información pública deberán tomarse en consideración por el promotor en su proyecto, así como por el órgano sustantivo en la autorización del mismo»

artículo 2³³⁰ a toda aquella *información ambiental ad hoc* obtenida luego de finalizado el plazo previsto para la información pública, que resulte relevante para la decisión sobre la realización del proyecto presentado y respecto a la *trascendencia jurídica* de dicha participación, con las observaciones y alegaciones aportadas, cuyos resultados deberán tomarse en cuenta tanto por el promotor del proyecto como por el órgano a cargo de la decisión relativa a la autorización de dicho proyecto³³¹.

Continúan las modificaciones de la normativa española sobre Evaluación del Impacto Ambiental, en el artículo 6º, que incorpora la cuestión de posibles impactos ambientales transfronterizos, por el que antes sucintamente se remitía al procedimiento regulado en el convenio sobre Evaluación de Impacto en el Medio

³³⁰ "Artículo 2.

1. Los proyectos que, según el artículo 1 del presente Real Decreto legislativo, hayan de someterse a evaluación de impacto ambiental, deberán incluir un estudio de impacto ambiental que contendrá, al menos, los siguientes datos

a) Descripción general del proyecto y exigencias previsibles en el tiempo, en relación con la utilización del suelo y de otros recursos naturales. Estimación de los tipos y cantidad de residuos vertidos y emisiones de materia o energía resultantes.

b) Una exposición de las principales alternativas estudiadas y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales.

c) Evaluación de los efectos previsibles directos o indirectos del proyecto sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico.

d) Medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales significativos.

e) Programa de vigilancia ambiental.

f) Resumen del estudio y conclusiones en términos fácilmente comprensibles. Informe, en su caso, de las dificultades informativas o técnicas encontradas en la elaboración del mismo.

2. La Administración pondrá a disposición del titular del proyecto los informes y cualquier otra documentación que obre en su poder cuando resulte de utilidad para la realización del estudio de impacto ambiental.

Asimismo, el órgano ambiental dará al titular del proyecto, a solicitud de éste, su opinión en cuanto al alcance específico, atendiendo a cada tipo de proyecto, del estudio señalado en el apartado 1.

3. Los titulares de proyectos comprendidos en el anexo II, deberán presentar ante el órgano ambiental la documentación acreditativa de las características, ubicación y potencial impacto del proyecto, a fin de que dicho órgano pueda adoptar la decisión a que se refiere el artículo 1.2."RD 1302/1986, de 28 de junio, modificado por el Real Decreto 9/2000 de 6 de octubre. BOE 241/2000.

³³¹ Vid. ROSA MORENO, J. Ob. Cit. Pág. 262 y 263.

Ambiente en un contexto transfronterizo, celebrado en Espoo, Finlandia, el 25 de febrero de 1991, ratificado por España el 1 de septiembre de 1997.

Así la nueva normativa se va explayando en el procedimiento a seguir ante una situación que involucre el ambiente de otro Estado miembro, a partir del cual el órgano ambiental actuante a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Cooperación, *“comunicará la posibilidad de abrir un período de consultas bilaterales para estudiar las medidas que, en su caso, puedan acordarse para suprimirlos o reducirlos”*³³².

En los puntos siguientes se va desarrollando el procedimiento citado resultando preciso remarcar el punto que alude a que si se inicia un procedimiento bilateral de consultas, mientras dure el mismo se suspenderán los plazos previstos en el procedimiento de autorización del proyecto, como también la parte final del artículo 6, punto 7 que establece que el órgano ambiental *“garantizará que las Administraciones públicas afectadas y las personas interesadas sean consultadas...definirá los términos en los que se evacuará el trámite de consultas...”*³³³, por lo cual es de esperar que en la aplicación de esta disposición, dicho organismo actúe con amplitud y eficacia, para que ello no se convierta en un simple trámite más, sino que se otorgue virtualidad a la participación con la trascendencia jurídica necesaria, que exige la gobernabilidad ambiental.

Asimismo, respecto a la normativa de IPCC, Ley 16/2002, del mismo modo a lo establecido en la normativa de EIA, se regula en forma similar, ampliando el marco de información y consultas con países transfronterizos, modificando de forma positiva, el artículo 27 de la Ley 16, pues antes se acotaba a un intercambio burocrático entre organismos del Estado a través de un posible envío de la solicitud de autorización al otro Estado miembro que pudiere verse afectado,

³³² Vid. Artículo 6, Pto. 1. Ley 27/2006 citada.

³³³ Vid. Artículo 6, punto 7 in fine de la Ley 27/2006 antes citada.

pero no se contemplaba el “trámite de información a otros Estados miembros en casos de efectos transfronterizos, exigido por la Directiva, en su artículo 17...”³³⁴.

No obstante, también hubiese sido oportuno, como lo señalare VALENCIA MARTIN ³³⁵, institucionalizar un sistema de intercambio de información con las Comunidades Autónomas, de forma complementaria al del Instituto de Sevilla, de modo que las autoridades competentes para otorgar y controlar los permisos, dispongan de información actualizada respecto a las mejores técnicas disponibles.

También se han producido modificaciones en las disposiciones adicionales del Real Decreto 1302/1986, respecto a la delicada “zona gris” de exclusión de determinados proyectos tales como los relativos a la Defensa Nacional³³⁶ o aquellos que sean excluidos por decisión del Consejo de Ministros, en el caso de la Administración General del Estado y el órgano que determine cada Comunidad Autónoma, evaluándose, no obstante “*la conveniencia de someter el proyecto excluido a otra forma de evaluación*”.

En este último caso, se establece que se publicará en el BOE o el Diario Oficial correspondiente el acuerdo de exclusión y los motivos que lo justifican así como también se pondrá a disposición de los interesados la información acerca del examen sobre las formas alternativas de evaluación de dicho proyecto, todo lo cual no alcanza a “sanear” el riesgoso margen que se deja abierto a la Administración para que, siguiendo la tradición administrativa que no ha propiciado ni la transparencia ni la participación pública, una vez más pueda

³³⁴ VALENCIA MARTIN, G. “La legislación catalana sobre intervención integral de la administración ambiental”, en III Congreso Nacional de Derecho Ambiental de ADAME, Colección Encuentros Ambientales, 2000, pág. 262.

³³⁵ VALENCIA MARTIN, G.. “Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación”. Rev. Noticias de la Unión Europea, Nº 190, noviembre de 2000, pág. 181.

³³⁶ Vid. “Disposición final primera...Cuatro. La disposición adicional primera queda redactada de la siguiente manera: ...El presente Real Decreto Legislativo no será de aplicación en los proyectos relacionados con los objetivos relativos de la Defensa Nacional, cuando tal aplicación pudiera tener repercusiones negativas sobre tales necesidades. Tampoco será de aplicación a los proyectos aprobados específicamente por una Ley del Estado”. Ley 27/2006 antes citada.

alejarse de la toma de decisión ambiental a todas aquellas personas en general, con nuevas cortapisas, que ya en esta novísima ley la limitan a las “personas interesadas”.

Finalmente, se producen agregados en los Anexos del Real Decreto 1302/1986, modificado por la Ley 6/2001: así en el Anexo I dentro de la nómina de actividades cuyos proyectos están sujetos a la evaluación del impacto ambiental, se agrega un nuevo apartado para incluir a toda modificación o extensión de un proyecto de los incorporados en dicho Anexo I³³⁷. Respecto al Anexo II se añade dentro del Grupo 3 a las industrias extractivas³³⁸ y también se añade dentro del Grupo 9³³⁹, en el apartado k) toda modificación o extensión no recogidas en el anexo I.

Continuando un análisis cronológico que nos marca la evolución de la legislación española en cuanto al derecho de acceso a la información ambiental, entramos entonces al tratamiento específico de la normativa a través de la cual se procedió a transponer las Directivas europeas sancionadas respecto al acceso a la información en materia ambiental.

³³⁷ “Seis. Se añade un nuevo apartado e) en el grupo 9 «Otros proyectos» del anexo I con el siguiente contenido:

«e) Cualquier modificación o extensión de un proyecto consignado en el presente anexo, cuando dicha modificación o extensión cumple, por sí sola, los posibles umbrales establecidos en el presente anexo.»

³³⁸ “Siete. Se añade un nuevo apartado 4.º en el apartado a) del grupo 3 «industria extractiva» del anexo II con el siguiente contenido:

«4.º Perforaciones petrolíferas.»

³³⁹ “Ocho. El apartado k) del grupo 9 del anexo II queda redactado como sigue:

«k) Cualquier cambio o ampliación de los proyectos que figuran en los anexos I y II, ya autorizados, ejecutados o en proceso de ejecución (modificación o extensión no recogidas en el anexo I) que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, es decir, cuando se produzca alguna de las incidencias siguientes:

1.ª Incremento significativo de las emisiones a la atmósfera.

2.ª Incremento significativo de los vertidos a cauces públicos o al litoral.

3.ª Incremento significativo de la generación de residuos.

4.ª Incremento significativo en la utilización de recursos naturales.

5.ª Afeción a áreas de especial protección designadas en aplicación de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE o a humedales incluidos en la lista del Convenio Ramsar.»

Así mediante la derogada ley nº 38/1995³⁴⁰ del 12 de Diciembre de dicho año, se procedió a efectuar la transposición de la Directiva 90/313, intentando a través de pocos artículos solventar las limitaciones de la ley general, la Ley Nº 30 de 1992, pero siendo restrictiva en cuanto al alcance de dicha directiva³⁴¹. Tanto la sanción de la Ley 38 como su posterior aplicación no estuvo exenta de polémicas y replanteos que hicieron a España pasible de infracciones por la Comisión que recibiera numerosas quejas al respecto³⁴².

Respecto al sujeto activo si bien amplió el espectro respecto a la citada ley general, resultó restrictiva en cuanto a lo establecido en la directiva comunitaria pues reconoce el derecho de acceso a la información ambiental a las personas físicas y jurídicas nacionales o domiciliadas en alguno de los Estados que integran el Espacio Económico Europeo y a aquéllas que, no comprendidas en este supuesto, sean nacionales de Estados que a su vez reconozcan ese derecho a los ciudadanos españoles, restringiendo el acceso a ciudadanos en razón a su nacionalidad o domicilio.

Dicha restricción generó muchas críticas de la doctrina, que señaló la aplicación directa de la directiva, conforme lo establecido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo –TJE- como una consecuencia necesaria de lo dispuesto en el apartado 3º del artículo 249 TCE (antiguo art.189), es decir, del carácter vinculante para el Estado de las directivas en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando libres la elección de la forma y los medios a las autoridades nacionales.

³⁴⁰ BOE Nº 297, de 13-12-95.

³⁴¹ Vid. FERNÁNDEZ RAMOS, S. "La directiva comunitaria sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente y su transposición al Derecho español", Revista Andaluza de Administración Pública, Nº22; CERRILLO i MARTÍNEZ, A: "El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. Análisis de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, de acceso a la información en materia de medio ambiente", Autonomías, Nº24, 1999; CASTRO SIMANCAS, R. "El derecho de acceso a la información ambiental". Revista de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente Revista 5, Año 1997. Se puede consultar en la siguiente pág. web <http://www.gobcan.es/medioambiente/revista/1997/5/117/>

³⁴² Vid. Queja 95/4555 presentada ante la Comisión que llevó el caso ante el Tribunal Europeo de Justicia: asunto C-99/189.

El citado Tribunal ha afirmado la posibilidad de invocar ante las autoridades nacionales los preceptos de las directivas siempre que se cumplan dos requisitos. El primer requisito, que podríamos denominar "material", exige que el contenido de la disposición sea preciso e incondicional, es decir, que formule una obligación concreta para el Estado y no deje margen de apreciación discrecional a las autoridades públicas. El segundo requisito, de orden temporal, impone que se haya cumplido el plazo para la transposición al Derecho interno sin que ésta se haya producido o lo haya sido de manera incorrecta. Dándose estas condiciones los particulares podrán hacer valer ante las autoridades los derechos que se deriven para ellos de las directivas³⁴³.

Con motivo de la celebración del II Congreso Nacional de Derecho Ambiental, de la Asociación Española de Derecho Ambiental –ADAME–, dentro de las amplias y diversas temáticas ambientales tratadas, también abordó la cuestión relativa al derecho de información y participación ciudadana.

En dicha oportunidad, se analizó la transposición de la Directiva entonces vigente 90/313 al derecho español a través de la Ley 38/95, reconociéndose que si bien había reportado un avance, según surgía de las conclusiones, no obstante se advertían deficiencias tales como que “se restringe innecesariamente los sujetos beneficiarios del derecho a la información, no se concretan adecuadamente las excepciones al acceso, no se fija un plazo más breve que el dispuesto en la directiva de dos meses”.

También se revisaron las posibilidades ofrecidas por la Ley 30/92 para incorporar la participación ciudadana...se destacó la falta de elementos de la Administración estatal...para hacer una valoración de la eficacia de la ley sobre el derecho a la información...la falta de órganos administrativos operativos para tal

³⁴³ Leñero Bohórquez, R. “La libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente en España. La Ley 38/1995 y su reforma”. Publicado en <http://www.cica.es/aliens/gimadus/rosario2.htm> ; 19/01/03

labor, la indeterminación en la distribución del coste del soporte de la información, o los problemas que suscita el silencio negativo en esta materia”³⁴⁴.

Por otra parte, en cuanto al sujeto pasivo la Ley 38³⁴⁵ remitió directamente a lo establecido en el artículo 2º de la Ley 30, cumpliendo así con la exigencia comunitaria en lo que respecta a las administraciones territoriales, dado que todas ellas en España tienen atribuidas competencias en materia de medio ambiente, como también todas las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas.

En dicho contexto, también obliga a facilitar la información que posean, a todo contratista que tenga a su cargo servicios públicos relacionados con el ambiente. No obstante, no encuadrarían en principio, las empresas públicas con constitución jurídico-privada, ante lo cual nuevamente la doctrina ha señalado la aplicación directa de la directiva, en virtud a que tal supuesto encuadra en el alcance del artículo 6º de dicha directiva.

En cuanto al objeto de la solicitud de información, esto es el ambiente, la Ley 38/95 lo circunscribe al estado de las aguas, aire, suelo, tierras, fauna, flora, espacios naturales, incluidas las interacciones recíprocas, así como las actividades o servicios que hayan afectado o puedan afectar el estado de estos elementos del ambiente y también incluye a los planes o programas de gestión del medio ambiente y a las actuaciones o medidas de protección ambiental. En cuanto a la forma que revista la información ambiental solicitada, la norma alude a cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material.

En cuanto a las causales de denegación de la información la norma española, en una larga nómina del artículo 3º que determina aquellos

³⁴⁴ Conclusiones del II Congreso Nacional de Derecho Ambiental. “Derecho de información y participación ciudadana”.Revista de la Asociación de Derecho Ambiental Español. Nº 2. Pág. 169.

³⁴⁵ Vid. Art. 2, punto 2, Ley 38/95.

expedientes³⁴⁶ que pudieren afectarse si se brinda la información requerida, establece las clásicas causales denegatorias que protegen el interés público y aquellas que resguardan el interés privado, pero excediendo en algunos casos lo establecido en la directiva europea, lo cual también motivó críticas doctrinarias.

En relación al primer tipo de causales (orden público) establece que la información existente sobre actuaciones del Gobierno del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en el ejercicio de sus competencias no sometidas al Derecho Administrativo; causal que no encuentra perfecto correlato en las establecidas en la Directiva 90/313 y que conforme lo manifestara la doctrina³⁴⁷, la transposición de la norma en cuanto a la denegación de información no puede ir más allá de las enumeradas en dicha norma comunitaria.

En el punto b) del citado artículo 3º quedan exceptuados aquellos expedientes tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.

Otra causal a considerar dentro de las de orden público es la establecida en la letra d) relativa a la información referida a defensa, seguridad nacional o relaciones internacionales, típicas causales denegatorias a las que cabría acotar al aspecto de confidencialidad de los datos contenidos en expedientes que traten estas cuestiones.

Luego en el punto d) refiere a información contenida en expedientes que hayan estado o estén sujetos a procesos judiciales o administrativos de carácter sancionador, incluidas las diligencias previas o de carácter preliminar, que sufrió ajustes posteriores con la Ley 55/98 cuya modificación no colmó tampoco las expectativas por las críticas recibidas en cuanto a la falta de precisión de la causal

³⁴⁶ La doctrina considera un tanto restrictiva y ambigua la referencia a la información contenida en "expedientes" cuando siguiendo la ratio legis de la directiva sería más oportuno apuntar a los datos confidenciales que pudieren contener dichos expedientes o documentos.

³⁴⁷ Vid. Leñero Bohórquez, R. Ob. Cit.

y su extensión a lo previsto en la directiva que sólo alude a expedientes sub-iudice y no a los que ya se tramitaron y sobre los que cabría otorgar información.

La letra i) contempla finalmente la que podemos considerar última causal denegatoria de orden público y típicamente ambiental referida a aquella información cuya divulgación pudiere perjudicar a los elementos del medio ambiente a que se refieren los datos solicitados.

En relación al segundo tipo de causales (orden privado) entramos en una órbita en donde las precisiones y especificaciones, cobran aún más relevancia, porque entramos en el difícil terreno de posible confrontación de intereses privados con la real vigencia de un derecho colectivo, el derecho al ambiente sano, a través de otro derecho consagrado como lo es el derecho de y a la información, uno de los instrumentos esenciales que canaliza dicho derecho al ambiente.

Así, en primer término la Ley 38 señala en la primera parte del punto c) la denegación relativa a información que implique secretos comerciales e industriales, y a tenor de la relevancia ecológica que esta información puede tener, es menester tener en claro cuando estamos frente a una información de este tipo, para lo cual en doctrina se ha señalado como un criterio orientador, que entrañe “ventaja competitiva” y que dicho secreto implique realmente que dicha información no sea conocida por terceros.

Continúa el inciso c) enumerando como causa de denegación los datos sobre emisiones o vertidos, volumen o composición de materias primas o combustibles utilizados y la producción o gestión de residuos tóxicos y peligrosos cuando la vinculación de tales datos con el secreto comercial o industrial, esté regulada en una norma con rango de Ley, cuestión no exenta de controversia, porque tratándose de emisiones o vertidos tanto las Administraciones y aún los particulares pueden tener acceso a ellas y constituyen datos de vital importancia para la vigencia del derecho al ambiente sano al cual se aludía en párrafos anteriores.

En sentido similar a lo expresado en los párrafos precedentes respecto al punto c) cabe sumar el supuesto denegatorio planteado en el punto f) respecto a los secretos de la propiedad intelectual.

En la letra g) del artículo 3.1 se establece como otra causal denegatoria la confidencialidad de datos³⁴⁸ y de expedientes personales o sea, de aquellos aspectos relativos a la intimidad de las personas tales como origen racial, ideología, creencias religiosas, salud o sexualidad.

Finalmente en la letra h) se impide el conocimiento de los datos proporcionados por un tercero sin que el mismo esté obligado a facilitarlos, tratando de incentivar con esta exclusión la colaboración de los particulares con las Administraciones públicas, recompensando la actitud de los administrados con el secreto de las informaciones proporcionadas.

Cierran las disposiciones establecidas en las causales denegatorias previstas, señalando que las Administraciones públicas debían facilitar la información ambiental que fuere posible separar de la relacionada con los asuntos reservados antes analizados.

Asimismo, también se preveía que las Administraciones públicas podrían denegar una solicitud de acceso a la información cuando la misma afectare a documentos o datos inconclusos, se refiriera a comunicaciones o deliberaciones internas de las Administraciones públicas, fuere manifiestamente abusiva o estuviere formulada de tal modo que por la generalidad de la petición no sea posible determinar el objeto de lo solicitado, aspectos difusos y no exentos de la posibilidad de aplicar criterios arbitrarios.

En cuanto al plazo para que los sujetos obligados a brindar la información ambiental se expidan, se mejoró el lapso establecido en la normativa general española respecto al acceso a la información pública previsto en la Ley 30, al

³⁴⁸ En la legislación española el concepto de datos personales se encuentra en el artículo 5 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, denominada Tratamiento Automatizado de los Datos de carácter personal (LORTAD).

sancionarse en el año 1999 algunas modificaciones a la Ley 38 a través de la Ley 55/99 en relación a medidas fiscales, administrativas y de orden social.

Así, se estableció en dos meses el plazo para responder, a partir de la fecha en que hayan tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano competente de conformidad con el art. 4.1, de la citada Ley 55/1999.

La normativa española también estableció que la resolución denegatoria debía ser motivada y otro aporte a remarcar efectuado con la modificación realizada a la Ley 38 a través de la sanción de la Ley 55 es que en el artículo 4, se suprimió toda mención a efectos negativos de la falta de resolución en plazo, aspecto que había generado debates y quejas³⁴⁹.

Finalmente, la Ley 55/1999 también efectuó una positiva reforma del artículo 5.2 de la Ley 38/1995 respecto al denominado “precio público” previsto, en cuanto a lo establecido al cobro por la información ambiental solicitada, para lo cual la Directiva 90/313 proponía establecer un “precio razonable”, remitiendo en bloque a la Ley de Tasas y Precios Públicos para la imposición de la contraprestación económica que procediera.

Con la sanción de la Directiva europea 2003/04 se derogó la directiva 90/313, con lo cual España debía efectuar la transposición de esta nueva normativa que recoge los antecedentes de aplicación de esta última directiva señalada. También estaba pendiente la transposición de la Directiva 2003/35/CE, de 26 de mayo de 2003 relativa a la participación ciudadana y el acceso a la justicia.

³⁴⁹ En dicho contexto en el año 1995 se presentó una queja a la Comisión Europea al considerar que el silencio administrativo como forma de contestación negativa a una solicitud de información sobre Medio Ambiente no estaba conforme con la Directiva 90/313/CEE. El organismo que denegó esta información por esta vía fue la Confederación Hidrográfica del Segura, que representaba al Ministerio de Medio Ambiente en temas de Agua (CHS) en cualquier cuenca de España.

Es así que finalmente España, excediendo el plazo previsto³⁵⁰, sanciona la Ley 27 del 18 de julio de 2006, (que derogó la Ley 38 de 1995), cuyo objeto es el reconocimiento de los derechos de acceso a la información, participación y acceso a la justicia, esto es, los tres pilares básicos del Convenio de Aarhus, que este país ratificara en diciembre de 2004, entrando en vigor el 31 de marzo de 2005, regulándolos en forma conjunta.

Como bien se resume en las consideraciones previas de la Ley 27, la norma se estructura en cuatro Títulos, partiendo de las definiciones y disposiciones generales, tratando luego la regulación del derecho de acceso a la información ambiental, estableciendo deberes y obligaciones tanto para lo que se ha denominado “suministro activo y pasivo de información”, continuando con el derecho de participación pública en cuestiones ambientales en cuanto a la elaboración, revisión o modificación de planes, programas, para terminar con aspectos relativos al acceso a la justicia, la tutela administrativa y cuestiones de competencia.

Esta nueva ley otorga un reconocimiento expreso a las Organizaciones no Gubernamentales para participar como titulares de los intereses colectivos en los procedimientos administrativos con incidencia en el ambiente, también el acceso a la justicia, para impugnar las decisiones administrativas que vulneren sus derechos de información y de participación en materia ambiental.

Se reconoce expresamente la acción popular a favor de las ONG y de las personas sin ánimo de lucro, entre cuyos fines esté la defensa del ambiente para impugnar cualquier vulneración del ordenamiento jurídico ambiental imputable a una autoridad pública, así como para denunciar cualquier omisión imputable a una administración pública que suponga un incumplimiento de la legislación ambiental.

³⁵⁰ Recordemos que en virtud a dicho retardo, la Comisión Europea formuló un recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) contra el Reino de España por el incumplimiento en la transposición de las Directivas 2001/42/CE y 2003/4/CE, sobre Evaluación del Impacto Ambiental y el Acceso a la Información Ambiental, respectivamente.

En cuanto a las definiciones, mantiene prácticamente en forma idéntica la relativa a “información ambiental”; en relación de la definición de “público” la nueva ley española mantiene los conceptos dados tanto en el Convenio de Aarhus como en la Directiva 2003/4 refiriéndose a las personas físicas y jurídicas como también a las asociaciones y agrupaciones, e innova en cuanto al denominado “público interesado” y “solicitante” respectivamente del Convenio y Directiva, estableciendo la categoría “*persona interesada*”³⁵¹, recogiendo el concepto acuñado en la propia legislación administrativa respecto a toda persona física o jurídica en la que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro que se dedican a la protección y defensa del medio ambiente y que acrediten el cumplimiento los requisitos establecidos en el artículo 23³⁵² de la ley para ejercer la acción popular.

³⁵¹ “Artículo 31. Concepto de interesado.

1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

- A) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- B) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
- C) Aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento”.

³⁵² “Artículo 23. Legitimación.

1. Están legitimadas para ejercer la acción popular regulada en el artículo 22 cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.
- b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.
- c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

2. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro a las que se refiere el apartado anterior tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita”.

Dicho artículo 23 está suscitando algunas críticas, en cuanto se considera que se limita el ejercicio de la acción popular a organizaciones con más de 2 años de antigüedad y con ámbito territorial en la zona, aún cuando en los supuestos en que no se cumplan estos requisitos se podrá actuar acreditando un interés en el tema en cuestión.

Por otro lado, dado la complejidad y transversalidad de la dimensión ambiental, se reconocen los esfuerzos por intentar insertar este nuevo marco legal en el plexo normativo vigente: así en el artículo 3º al referirse a los derechos en materia ambiental, se alude al artículo 7º³⁵³ del Código Civil, relativo a la eficacia de las normas jurídicas, la buena fe en su aplicación y el abuso de derecho, que es de esperar se incorpore en profundidad por parte de los funcionarios públicos.

Las personas que trabajan en una organización, la caracterizan y condicionan ciertamente, siendo esenciales los valores de éstas y dentro de ellos su concepción de la ética pública, y por tanto también condicionarán los éxitos y fracasos de las políticas, de las estrategias y de los procesos de modernización administrativa³⁵⁴.

El cambio de hábito en la actitud de los funcionarios es uno de los grandes desafíos de esta nueva norma, porque si bien ya hace algunos años que se acentúa la necesidad de la transparencia y fluido intercambio con los administrados, aún cuesta bastante sacar a la Administración de la opacidad y el manejo discrecional que ejercen sobre la información que deben brindar.

³⁵³ “Artículo 7:

1. Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe.
2. La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.”

³⁵⁴ CANALES ALIENDE, J.M. “Algunas reflexiones sobre la ética pública”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

Así dan cuenta los antecedentes jurisprudenciales en España en procura de concretar el derecho de acceso a la información ambiental, tales como el caso de la Asociación Ecologista de Defensa de la Naturaleza que interpuso recurso contencioso-administrativo contra acuerdo del Consejo de Seguridad Nuclear de fecha 31-1-1996³⁵⁵; la Asociación Soriana para la Defensa y Estudio de la Naturaleza –ASDEN- contra una Resolución dictada por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, en mayo de 1998³⁵⁶ o la Asociación Naturalista «Txipio Bai» contra la Diputación Foral de Bizkaia³⁵⁷.

Continuando el análisis, en el artículo 4º se hace hincapié en la necesaria “*colaboración interadministrativa*”, por la que deberán establecer mecanismos más eficaces para la concreción del acceso a la información ambiental, como derecho que compete a cada persona, colectivo u ONG, para lo cual es deseable que se incremente la interacción fluida, expeditiva y la necesaria cooperación entre las diversas Administraciones.

Aún resta mucho por hacer para consolidar la necesaria transversalidad, coordinación y colaboración interadministrativa, máxime en cuestiones relativa al ambiente. A modo de ejemplo es indudable la directa relación entre la problemática ambiental y el consumo y ya la mayoría de los países del mundo cuentan con legislación de defensa del consumidor y usuario, pero aún no se percibe una Administración ágil y aceptada e interactuante.

Así en la Ley 26 de 1984 de España, se han previsto oficinas de información de consumidores y usuarios³⁵⁸ con tareas a su cargo de asesoramiento, difusión y formación en temáticas que no resultan ajenas a la

³⁵⁵ Vid. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Nº 368/1999 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª), 09/06/1999.

³⁵⁶ Vid. Sentencia Tribunal Superior de Justicia Castilla y León, Burgos, Nº 312/2000 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Unica) 3/10/00.

³⁵⁷ Vid. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco Nº 305/2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), 23/03/00.

³⁵⁸ Esta ley dedica todo un capítulo al Derecho a la información. Vid. Capítulo IV. Artículos 13 a 19. Ley 26 de 1984. BOE 24 julio 1984, núm. 176/1984 [pág. 21686.]

cuestión ambiental tales como la referida a productos y servicios que puedan poner en riesgo o peligro la salud o seguridad de las personas, así como estudios, ensayos, análisis o controles de calidad realizados en los mismos, también información sobre sanciones firmes, impuestas por infracciones relacionadas con los derechos de los consumidores y usuarios, íntimamente relacionadas con problemáticas de contaminación, en muchos casos y con la aplicación de principios de derecho ambiental tales como los de prevención y precaución.

Todo esto contribuye a la información, formación y alerta de los consumidores, en la que deben colaborar dichas oficinas de información, máxime aquellas de titularidad pública, educando para que realmente se fomente el consumo responsable que la sociedad global y el entorno natural exigen y no pueden continuar demorándose, ante la inercia y laxitud estatal.

Asimismo, dentro de las obligaciones a cargo del sujeto pasivo, esto es las Administraciones y aquellos que ejerzan funciones por ellas delegadas, además de lo que podríamos denominar los “deberes clásicos” de facilitar información, de forma ágil, rápida, orientando e informando sobre autoridades públicas de las Comunidades Autónomas que pueden ofrecer información ambiental, es menester recalcar lo relativo al fomento del uso de tecnologías de la información y las telecomunicaciones, facilitando de este modo el acceso a la información.

En el mundo globalizado en que vivimos estas tecnologías tienen un fuerte impacto, dependiendo del uso que se les dé, los aportes podrán ser más positivos o negativos. Cada vez más se habla de la Administración Digital o Administración Electrónica, ya que el creciente uso de Internet ha aumentado la accesibilidad de la información en poder de la Administración, lo cual posibilita en cuanto a las relaciones con el ciudadano, mayor apertura e intercambio, permitiendo una Administración accesible las veinticuatro horas del día, los siete días de la semana, a la que puede acceder cualquier persona desde cualquier lugar en el que se encuentre.

No obstante no hay que olvidar que “la tecnología es un facilitador pero no una solución”³⁵⁹. Se trata de un medio o instrumento trascendente, que depende de la orientación, y cómo se la utilice para lograr mayor eficacia y eficiencia, pues las denominadas TICs no son un factor de cambio si no van acompañadas de una decisión política que las impulse y oriente.

Más adelante, se incorpora un interesante capítulo, relativo a la difusión por las autoridades públicas de la información ambiental, esto es, dentro de las obligaciones de la Administración, respecto a garantizar la accesibilidad a la información, se le especifica los deberes en cuanto a la “obligación de hacer”, para lograr la “*paulatina difusión de la información ambiental*”³⁶⁰, como también se le determinan los contenidos mínimos de dicha información³⁶¹.

³⁵⁹ OECD «Engaging citizens online for better policy-making». *Policy Brief*. (2003, marzo).

³⁶⁰ “Artículo 6. Obligaciones específicas en materia de difusión de información ambiental.

1. Las autoridades públicas adoptarán las medidas oportunas para asegurar la paulatina difusión de la información ambiental y su puesta a disposición del público de la manera más amplia y sistemática posible.

2. Las autoridades públicas organizarán y actualizarán la información ambiental relevante para sus funciones que obre en su poder o en el de otra entidad en su nombre con vistas a su difusión activa y sistemática al público, particularmente por medio de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones siempre que pueda disponerse de las mismas.

3. Las autoridades públicas adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la información ambiental se haga disponible paulatinamente en bases de datos electrónicas de fácil acceso al público a través de redes públicas de telecomunicaciones.

4. Las obligaciones relativas a la difusión de la información ambiental por medio de las tecnologías de la información

y de las telecomunicaciones se entenderán cumplidas creando enlaces con direcciones electrónicas a través de las cuales pueda accederse a dicha información.

5. La Administración General del Estado deberá mantener actualizado un catálogo de normas y de resoluciones judiciales sobre aspectos claves de la Ley y lo hará públicamente accesible de la manera más amplia y sistemática posible”.

³⁶¹ Artículo 7. Contenido mínimo de la información objeto de difusión. La información que se difunda será actualizada, si procede, e incluirá, como mínimo, los siguientes extremos:

1. Los textos de tratados, convenios y acuerdos internacionales y los textos legislativos comunitarios, estatales, autonómicos o locales sobre el medio ambiente o relacionados con la materia.

2. Las políticas, programas y planes relativos al medio ambiente, así como sus evaluaciones ambientales cuando proceda.

3. Los informes sobre los avances registrados en materia de aplicación de los elementos enumerados en los apartados 1 y 2 de este artículo cuando éstos hayan sido elaborados en formato electrónico o mantenidos en dicho formato por las autoridades públicas.

También dentro de las obligaciones de la Administración, es de destacar lo establecido en el artículo 9³⁶² respecto a “Amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente”, ante las cuales deberán informar inmediatamente, de modo de permitir que las personas que pudieren resultar afectadas tomen las medidas necesarias.

A partir del Capítulo Tercero de la Ley 27 se establece el procedimiento para solicitar información ambiental a la “autoridad pública competente”, en principio, en la forma o formato solicitado e informando el método de medición utilizado o la referencia al procedimiento normalizado empleado en los casos que se solicitare información sobre sustancias, energía, ruido, radiaciones, residuos, residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el ambiente.

Siguiendo los lineamientos del Convenio de Aarhus y de la Directiva Europea 2003/04/CE, en cuanto al plazo para dar respuesta a la solicitud de información la autoridad pública deberá hacerlo “*lo ante posible*”, teniendo como

4. Los informes sobre el estado del medio ambiente contemplados en el artículo 8.

5. Los datos o resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente.

6. Las autorizaciones con un efecto significativo sobre el medio ambiente y los acuerdos en materia de medio ambiente. En su defecto, la referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar la información de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.

7. Los estudios sobre el impacto ambiental y evaluaciones del riesgo relativos a los elementos del medio ambiente mencionados en el artículo 2.3.a). En su defecto, una referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar la información de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5”.

³⁶² “Artículo 9. Amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente.

1. En caso de amenaza inminente para la salud humana o para el medio ambiente ocasionada por actividades humanas o por causas naturales, las Administraciones públicas difundirán inmediatamente y sin demora toda la información que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, de forma que permita al público que pueda resultar afectado adoptar las medidas necesarias para prevenir o limitar los daños que pudieran derivarse de dicha amenaza.

La información se diferenciará por razón de sexo cuando éste sea un factor significativo para la salud humana.

Lo anterior se entenderá sin perjuicio de cualquier obligación específica de informar derivada de la legislación vigente.

2. De conformidad con lo previsto en el artículo 13, lo dispuesto en este artículo no será de aplicación cuando concurren causas de defensa nacional o seguridad pública”.

límite el plazo máximo de un mes, salvo que por la complejidad o el volumen de la información no pueda hacerlo en dicho lapso, por lo cual deberá informar al solicitante dentro de dicho primer mes, en cuyo caso tendrá un plazo máximo de dos meses para responder³⁶³.

En cuanto a las limitaciones o excepciones³⁶⁴ previstas en la nueva ley española de derecho de acceso a la información ambiental, básicamente se

³⁶³ “Artículo 10: ...

c) La autoridad pública competente para resolver facilitará la información ambiental solicitada o comunicará al solicitante los motivos de la negativa a facilitarla, teniendo en cuenta el calendario especificado por el solicitante, lo antes posible y, a más tardar, en los plazos que se indican a continuación:

1.º En el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, con carácter general.

2.º En el plazo de dos meses desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, si el volumen y la complejidad de la información son tales que resulta imposible cumplir el plazo antes indicado. En este supuesto deberá informarse al solicitante, en el plazo máximo de un mes, de toda ampliación de aquél, así como de las razones que lo justifican.

En el caso de comunicar una negativa a facilitar la información, la notificación será por escrito o electrónicamente, si la solicitud se ha hecho por escrito o si su autor así lo solicita. La notificación también informará sobre el procedimiento de recurso previsto de conformidad con el artículo 20”.

³⁶⁴ Artículo 13. Excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental.

1. Las autoridades públicas podrán denegar las solicitudes de información ambiental cuando concorra cualquiera de las circunstancias que se indican a continuación:

a) Que la información solicitada a la autoridad pública no obre en poder de ésta o en el de otra entidad en su nombre, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10.2.b).

b) Que la solicitud sea manifiestamente irrazonable.

c) Que la solicitud esté formulada de manera excesivamente general, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 10.2.a).

d) Que la solicitud se refiera a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos. Por estos últimos se entenderán aquellos sobre los que la autoridad pública esté trabajando activamente. Si la denegación se basa en este motivo, la autoridad pública competente deberá mencionar en la denegación la autoridad que está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración.

e) Que la solicitud se refiera a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación.

2. Las solicitudes de información ambiental podrán denegarse si la revelación de la información solicitada puede afectar negativamente a cualquiera de los extremos que se enumeran a continuación:

a) A la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley.

b) A las relaciones internacionales, a la defensa nacional o a la seguridad pública.

c) A causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, al derecho de tutela judicial efectiva o a la capacidad para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria. Cuando la causa o asunto estén sujetos a

reiteran las previstas en los antecedentes comparados y se agrega que dichas excepciones también podrán aplicarse en relación a las obligaciones de difusión que ésta ley ha incorporado en el Capítulo II.

En lo relativo al COSTE para acceder a la información en el Capítulo V de la Ley 27 en forma escueta se reitera que el acceso a listas o registros públicos, así como en el exámen in situ de la información serán gratuitos, agregando además la obligación de las autoridades públicas en la elaboración y publicación del listado de TASAS y PRECIOS públicos y privados.

No obstante, más adelante, en las Disposiciones Adicionales³⁶⁵ se establecen pautas respecto a TASAS por suministro de información ambiental para la Administración General del Estado y sus organismos públicos,

procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, deberá, en todo caso, identificarse el órgano judicial ante el que se tramita.

d) A la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, cuando dicha confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley o en la normativa comunitaria, a fin de proteger intereses económicos legítimos, incluido el interés público de mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal.

e) A los derechos de propiedad intelectual e industrial. Se exceptúan los supuestos en los que el titular haya consentido en su divulgación.

f) Al carácter confidencial de los datos personales, tal y como se regulan en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, siempre y cuando la persona interesada a quien conciernan no haya consentido en su tratamiento o revelación.

g) A los intereses o a la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado a ello por la legislación vigente. Se exceptúan los supuestos en los que la persona hubiese consentido su divulgación.

h) A la protección del medio ambiente al que se refiere la información solicitada. En particular, la que se refiera a la localización de las especies amenazadas o a la de sus lugares de reproducción.

3. Las excepciones previstas en los apartados anteriores se podrán aplicar en relación con las obligaciones de difusión contempladas en el capítulo II de este Título.

4. Los motivos de denegación mencionados en este artículo deberán interpretarse de manera restrictiva. Para ello, se ponderará en cada caso concreto el interés público atendido con la divulgación de una información con el interés atendido con su denegación.

5. Las autoridades públicas no podrán en ningún caso ampararse en los motivos previstos en el apartado 2, letras a), d), f), g) y h) de este artículo, para denegar una solicitud de información relativa a emisiones en el medio ambiente.

6. La negativa a facilitar la totalidad o parte de la información solicitada se notificará al solicitante indicando los motivos de la denegación en los plazos contemplados en el artículo 10.2.c).

³⁶⁵ Vid. Disposición Adicional primera. Ley 27/2006.

facultándose más adelante, a las Entidades Locales³⁶⁶ para que también puedan establecer dicha tasa.

Se crea la “Tasa por suministro de información ambiental”³⁶⁷, cuyo hecho imponible lo configura la reproducción y el envío de documentos por parte de dicha Administración, siendo sujetos pasivos tanto personas físicas y jurídicas como entidades determinadas en el artículo 35.4³⁶⁸ de la Ley 58/2003.

Dicha tasa se debe abonar al momento de la solicitud de suministro de información, como *conditio sine qua non*, pero también se establecen las exenciones³⁶⁹ a dicho pago, las cuales se denominan subjetivas, cuando se trata de organismos de la Administración Pública y objetivas, cuando se trate de menos de veinte páginas o se envíen por vía telemática.

Luego se regula la cuantía de dicha tasa estableciendo como “elementos de cuantificación”, el coste de los materiales utilizados y el de envío; hasta allí

³⁶⁶ Vid. Disposición adicional segunda. Tasa por suministro de información ambiental para la Administración Local. Ley 27/2006.

³⁶⁷ “1. Se crea la tasa por el suministro de información ambiental que se regirá por la presente Ley y por las demás fuentes normativas que para las tasas se establecen en el artículo 9 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos”. Disposición adicional primera. Tasa por suministro de información ambiental para la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos. Disposición adicional primera. Ley 27/2006.

³⁶⁸ “...4. Tendrán la consideración de obligados tributarios, en las leyes en que así se establezca, las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado susceptibles de imposición”. Ley 58/2003, de 17 de diciembre, BOE. Número 302.

³⁶⁹ “6. Exenciones.

a) *Exenciones subjetivas.*

Estarán exentos del pago de la tasa los suministros de información ambiental realizados entre entidades y órganos pertenecientes a la Administración General del Estado, así como los efectuados a entidades y órganos de otras Administraciones Públicas, excepción hecha de las entidades que integran la Administración corporativa.

b) *Exenciones objetivas.*

Estarán exentos del pago de la tasa:

1.º *Las entregas de copias de menos de 20 páginas de formato DIN A4.*

2.º *El envío de información por vía telemática”. Disposición adicional primera. Tasa por suministro de información ambiental para la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.*

estaríamos en un terreno razonable, pero luego la ley entra en un terreno bastante discutible al establecer una disposición relativa a lo que denomina como “precios privados”³⁷⁰ habilitando a la Administración Pública, General y Local a “divulgar información a título comercial”, fijando un precio “conforme los valores de mercado”, con lo cual se abre una riesgosa posibilidad que pudiere coartar el derecho de acceso a la información de toda persona y en este caso respecto al ambiente, bien jurídico de todos y cada uno de los seres humanos, por lo tanto, deberá aplicarse con criterio y razonabilidad para que el precio no vaya en desmedro de los derechos antes enunciados.

Esta esperada Ley 27 constituye una norma de amplias miras, bastante ambiciosa que además de englobar los denominados tres pilares de Aarhus, también establece normas interesantes que resaltan la interacción de la administración e impone deberes para su adecuación y aplicación tanto en la normativa general del Estado como en materia ambiental en lo relativo a la Evaluación del Impacto Ambiental o al Control Integrado de la Contaminación.

La vastedad de la Ley 27 intenta dar respuesta a la amplitud, complejidad y transversalidad del ambiente, ello se percibe a través del continuo encadenamiento que la ley efectúa respecto a normativas generales del Estado y a leyes ambientales, citando también la propia Constitución³⁷¹ y el Código Civil³⁷². Todo ello pareciera encaminado a intentar encajar en el andamiaje jurídico tradicional un nuevo instrumento legal que trata de incorporar la participación pública informada, brindando cauces para dar respuestas más acertadas a las crecientes problemáticas ambientales actuales.

³⁷⁰ “Disposición adicional tercera. Precios privados.

1. Cuando las autoridades públicas divulguen información ambiental a título comercial se podrá percibir un precio conforme a valores de mercado, siempre que ello sea necesario para asegurar la continuidad de los trabajos de recopilación y publicación de dicha información.

2. Tales precios podrán ser igualmente percibidos por Entidades u Organismos públicos que actúen según normas de derecho privado al amparo de lo previsto en el artículo 2.c) de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos”.

³⁷¹ Vid. Disposición final tercera: Título competencial. Ley 27/2006.

³⁷² Vid. Artículo 3. Derechos en materia de medio ambiente, que remite al artículo 7 del Código Civil. Ley 27/2006.

Estos desafíos actuales en muchos casos sobrepasan o entran forzosamente en los antiguos moldes jurídicos, magníficos para estructurar básicamente la primera y segunda generación de derechos, pero que en muchos casos parecieran hacer agua para receptar y dar cabal respuesta a las necesidades y exigencias que se plantean en la deteriorada relación Sociedad-Naturaleza y la consecuente tercera generación de derechos, derechos colectivos, derechos de la solidaridad, en donde encontramos el derecho al ambiente sano, incorporado en numerosas Constituciones occidentales, pero que tanto cuesta conjugar con el resto de los derechos antes consagrados.

Es en dicho esquema en donde ésta vasta ley establece disposiciones que ordenan desarrollos reglamentarios posteriores, de tipo orgánico, tal como en el caso de la estructura y funciones del Consejo Asesor del Medio Ambiente para lo cual el Gobierno deberá sancionar el correspondiente Real Decreto³⁷³, y de tipo operativo como el relativo al Plan de Formación para el personal de la Administración General del Estado³⁷⁴, también en cuanto a la legislación de evaluación del impacto ambiental, cuestionada y modificada reiteradamente, que en el término de un año deberá contar con un texto refundido³⁷⁵ y finalmente respecto a la reglamentación del artículo 16 de la Ley para incorporar la participación del público en la elaboración de normas ambientales³⁷⁶.

Universidad de Alicante

³⁷³ Vid. Artículo 19.5. Ley 27/2006.

³⁷⁴ “Disposición adicional undécima. Plan de formación en el marco de la Administración General del Estado.

La Administración General del Estado pondrá en marcha, en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, un Plan de Formación específico tendente a sensibilizar al personal a su servicio respecto de los derechos y las obligaciones previstos en esta Ley”.

³⁷⁵ “Disposición final quinta. Texto refundido de evaluación de impacto ambiental.

El Gobierno elaborará y aprobará en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley un texto refundido en el que se regularice, aclare y armonice las disposiciones legales vigentes en materia de evaluación de impacto ambiental”.

³⁷⁶ Disposición final sexta. Desarrollo reglamentario del artículo 16 en el ámbito de la Administración General del Estado.

El Gobierno, en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, aprobará un reglamento que desarrolle los contenidos regulados en los artículos 16, relativos a la participación del público en los procedimientos de elaboración de normas que versen sobre las materias a las que se refiere el artículo 18 y que sean competencia de la Administración General del Estado.

Por tanto esta nueva Ley 27, se instituye como una especie de “ley omnibus” que se complementa a través de constantes remisiones normativas además de las arriba citadas, a numerosa legislación general del Estado, entre las que cabe citar, la Ley 30/1992, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común³⁷⁷, la Ley 29/1998 relativa a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa³⁷⁸ y la Ley 8/1989 de Tasas y Precios Públicos³⁷⁹.

Luego, como se anticipara, la Ley 27 también remite a leyes ambientales, efectuando las modificaciones necesarias para adecuar dicha legislación, a la luz de este nuevo enfoque de la gobernabilidad, que requiere de la debida información, accesibilidad y participación responsable, que permita el debate constructivo para una toma de decisión más acertada en pos de la sustentabilidad.

Así, conforme se ha tratado, modifica la legislación Evaluación del Impacto Ambiental³⁸⁰, también la relativa a la Prevención y Control Integrado de la Contaminación³⁸¹ y también somete a adecuación los Planes y Programas relacionados con el ambiente³⁸².

³⁷⁷ Vid los siguientes artículos de la Ley 27/2006:

-Art. 2. 1.a)

- Artículo 22. Acción popular en asuntos medioambientales.

- Disposición final segunda. Uno.a) y Dos.

³⁷⁸ Vid. Artículo 22. Acción popular en asuntos medioambientales.

³⁷⁹ Vid. Disposición Adicional Primera. Tasa por suministro de información ambiental para la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.

³⁸⁰ “Disposición final primera: Modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental...”

³⁸¹ “Disposición final segunda: Modificación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación...”

³⁸² “Disposición adicional quinta. Planes y programas relacionados con el medio ambiente de competencia de la Administración General del Estado.

La elaboración, modificación y revisión de los planes y programas previstos en el artículo 17 de la presente Ley que sean competencia de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos se someterán en su tramitación al procedimiento regulado por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente”.

Es de desear que en la amplitud que ha sido planteada no se desvirtúe luego con una aplicación lenta y acotada que reste al espíritu ambicioso de los legisladores que en definitiva han tratado de dar respuesta a un sector comprometido con la defensa del ambiente que brega por que esta temática se incorpore más y más en la políticas de gobierno y empresariales así como en la sociedad toda en un intento de lograr avances sostenibles.

3.- Estados Americanos

En el continente americano una vez más surge el fuerte contraste, en este caso legislativo, así como en la validez y vigencia de la normativa de los estados del norte respecto a los estados latinoamericanos, los cuales en su gran mayoría no han logrado sancionar una normativa general de acceso a la información pública, cuestión que no es para nada ajena al oscurantismo administrativo que posibilitó los escandalosos y flagrantes casos de corrupción, que obviamente contaron con actores locales pero también en muchos casos, con contrapartes de multinacionales amparados bajo la expansión de un modelo de desarrollo que muy poco a dado de sí tanto para el ambiente como para la gran mayoría de habitantes de este planeta.

No obstante, ello no ha sido óbice para que aún careciendo de ese marco general, se sancionara normativa específica respecto al derecho de acceso a la información ambiental, como es el caso de Perú y Argentina el cual se tratará en profundidad en la segunda parte del presente trabajo.

Es de destacar la incorporación en las respectivas Cartas Magnas, del derecho al acceso a la información como en los casos de Paraguay³⁸³ y

³⁸³ República de Paraguay, Constitución de 1992, en su art. 28 establece: "Del Derecho a Informarse: Se reconoce el derecho de las personas de recibir información veraz, responsable y ecuánime....Las fuentes de información son libres para todos. La Ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo...".

Colombia³⁸⁴ o en la normativa general del ambiente como Brasil³⁸⁵, Ecuador³⁸⁶, Costa Rica³⁸⁷, Nicaragua³⁸⁸, Honduras³⁸⁹ o Bolivia³⁹⁰.

Por su parte, a través de un amplio trabajo de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte –C.C.A.-, organización internacional integrada por Canadá, EE.UU y México creada en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte –ACAAN- para tratar las preocupaciones ambientales regionales, ayudar a prevenir los conflictos comerciales y ambientales potenciales y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental, resulta positivo conocer la situación en dicha región³⁹¹.

³⁸⁴ En Colombia, la Constitución de 1991 refiere a la democratización en la toma de decisiones y a la participación ciudadana en sus arts. 1, 2, 3 y 103 en tanto que en el art. 79 relativo al derecho al ambiente sano, consagra el *Principio de la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental*. También al sancionar la Ley 99/1993 que creó el Ministerio de Medio Ambiente, en el artículo 74 establece pautas respecto al derecho de petición de información.

³⁸⁵ En la República Federativa de Brasil se sancionó la Ley 6938, -Ley sobre la Política Nacional de Medio Ambiente-, que en su art. 9, inciso IX, garantiza el suministro de información ambiental, obligando al poder público a producirla cuando no existiere.

³⁸⁶ Ecuador sancionó el Decreto N° 1.802/1994 estableciendo las Políticas Básicas Ambientales y en el artículo 9 estableció que el Estado Ecuatoriano asignaría una de las más alta prioridades a la información en todas sus modalidades.

³⁸⁷ En Costa Rica al sancionar la Ley Orgánica del Ambiente en 1995 establece como uno de los Principios de la misma, en el art. 2º, la puesta en práctica de un sistema de información con los Indicadores Ambientales, destinados a medir la evolución y correlación con los indicadores económicos y sociales del país. Más adelante, en el art. 23 también estableció que la información contenida en el expediente de evaluación de impacto ambiental, será de carácter público y estará disponible para ser consultada por cualquier persona u organización.

³⁸⁸ Nicaragua sanciona en 1996 la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, estableciendo en el art. 31 el Sistema Nacional de Información Ambiental a cargo del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales así como la libre consulta de los datos de dicho sistema, en el art. 32.

³⁸⁹ Así, en la Ley General del Ambiente de Honduras sancionada en 1994 en el art. 103 se estableció el derecho de la población a ser informada sobre el estado del ambiente.

³⁹⁰ La Ley General del Ambiente de Bolivia de 1992, estableció en el art. 93 que toda persona tiene derecho a ser informada veraz, oportuna y suficientemente sobre cuestiones vinculadas con la protección del medio ambiente, así como formular peticiones y promover iniciativas relativas a dicha protección.

³⁹¹ Vid. COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL EN AMÉRICA DEL NORTE. *Derechos y Políticas ambientales en América del Norte*, Ed. Yvon Blais, Québec, Canadá, 2003.

CANADÁ es un estado federal, en donde tanto los estados provinciales como el estado federal pueden dictar normativas. La cuestión ambiental, no prevista originariamente en las preocupaciones existentes al dictarse la Constitución, no fue delegada a la Legislatura, por lo cual se ha considerado que tienen competencia compartida, ambas jurisdicciones y también los municipios.

En un contexto general este país sancionó la Ley de Acceso a la Información (Acces to information Act –AIA-) en 1983, administrada por la Secretaría³⁹² del Consejo del Tesoro de Canadá. Dicha norma sentó los siguientes principios básicos:

- la información gubernamental debe estar al alcance del público;
- las excepciones necesarias al derecho de acceso deben ser limitadas y específicas, y
- las decisiones sobre la divulgación de información gubernamental deben ser revisadas con independencia del gobierno.

Específicamente en cuanto a la cuestión ambiental, Canadá posee diversas normativas sectoriales relativas al derecho de acceso a la información, tales como la Ley de Productos Peligrosos, de la que se derivan el Sistema de Información sobre Materiales Peligrosos en Lugares de Trabajo (*Workplace Hazardous Materials Information System*, “WHMIS”³⁹³) para garantizar a los trabajadores el derecho a la información sobre potenciales peligros derivados de materiales o productos peligrosos encontrados en el lugar de trabajo y el *Reglamento sobre Sustancias Controladas* que establece que los importadores, fabricantes, procesadores y distribuidores deben prevenir sobre la naturaleza peligrosa de dichos productos y materiales.

³⁹² Este organismo ha publicado el informe Política y las Normas para el Acceso a la Información, y numerosos documentos tales como Management of Government Information Holdings Policy, Privacy and Data Protection Policy, Security Policy of the Government of Canada y Communications Policy of the Government of Canada.

³⁹³ La WHMIS incluye tres principales conjuntos de requisitos: etiquetado, difusión por medio de hojas de datos de seguridad de materiales (“MSDS”) y capacitación y educación para los trabajadores.

Asimismo también se sancionó la *Ley de Revisión de Información sobre Materiales Peligrosos* que establece un mecanismo para las solicitudes de confidencialidad en relación con información que debe divulgarse en términos de la *Ley sobre Productos Peligrosos*.

La *Ley de Evaluación Ambiental (Canadian Environmental Assessment Act “CEAA”)*, a cargo de la Agencia Canadiense de Evaluación Ambiental (Canadian Environmental Assessment Agency), también cuenta con disposiciones donde se establecen criterios adicionales de acceso a la información ambiental en el ámbito federal. La Ley requiere que se establezca un registro de los archivos pertinentes para cada proyecto susceptible de evaluación y establece procedimientos de notificación y comentarios orientados a incorporar las inquietudes del público en el proceso de evaluación.

Por su parte, la *Ley Canadiense de Protección Ambiental (“CEPA”) de 1999* sustituyó a la ley del mismo nombre de 1988, la cual cubre un abanico de asuntos de jurisdicción federal, con énfasis en contribuir al desarrollo sustentable por medio de la prevención de la contaminación, principalmente mediante la reducción de las emisiones y, en ciertos casos, la eliminación de la presencia de sustancias tóxicas u otras sustancias dañinas del ambiente por medio de la cooperación con otros gobiernos y las comunidades indígenas, la educación pública, la investigación e iniciativas voluntarias y reglamentarias.

La CEPA otorga al Ministerio Federal de Medio Ambiente la autoridad para requerir que las compañías y las personas en lo individual prueben las sustancias que importan, exportan, fabrican, transportan, procesan, distribuyen, usan y emiten al medio ambiente y entreguen al gobierno muestras de las sustancias y la información sobre las pruebas.

Algunas de estas obligaciones están establecidas en reglamentos, otras toman la forma de una notificación publicada en la *Gaceta de Canadá*. También establece la obligación de informar sobre el estado del medio ambiente, aspecto

que se cumple parcial y aisladamente³⁹⁴ y que requiere que se lleven a cabo tareas de investigación, recopilación de datos y publicidad, por medio de un centro de intercambio, brindando información sobre la prevención de la contaminación, información pertinente sobre todos los aspectos de la calidad ambiental y, de forma periódica, informes sobre el estado ambiental de Canadá.

La *Ley sobre el control de productos contra plagas (Pest Control Products Act, "PCPA"*³⁹⁵) y sus respectivos reglamentos, es otra normativa canadiense que rige sobre información ambiental relativa a la producción y el registro de plaguicidas. En 1995 para consolidar la reglamentación fue creada la Oficina Reguladora del Control de Plagas (*Pest Management Regulatory Agency, "PMRA"*) que supervisa el Servicio de Información sobre Control de Plagas, servicio telefónico y de correo electrónico gratuito. Proporciona información sobre productos para el control de plagas, categorías y usos de los plaguicidas, además de efectuar investigaciones.

Finalmente, encontramos en Canadá el Inventario Nacional de Emisión de Contaminantes (Nacional Pollutant Release Inventory, "NPRI"), creado en 1992, que es el registro de emisiones y transferencias de contaminantes, base de datos nacional de las sustancias emitidas al ambiente o transferidas fuera de sitio como desechos por las fuentes industriales y de transporte.

Este Inventario Nacional está a cargo del Ministro Federal de Medio Ambiente, conforme lo determina la Ley Canadiense de Protección Ambiental - CEPA- y cada año este organismo publica una notificación en la *Gaceta de Canadá* con la lista de sustancias que deberán reportarse al Inventario -NPRI-, así como las características o criterios que determinan el requisito de reporte,

³⁹⁴ A modo de ejemplo la CEPA publicó informes en 1988 y en 1996, luego sólo se han difundido informes específicos por asunto, en cuestiones como la agricultura sustentable y la salud de los bosques. Se pueden consultar en: www.ec.gc.ca/cise/eng/reports.cfm

³⁹⁵ En marzo de 2002 el Ministerio de Salud presentó al Parlamento un proyecto de Ley que podría sustituir a la actual PCPA cuyo objeto es mejorar el acceso público a información sobre productos de control de plagas y la participación pública en su reglamentación.

tales como el número de empleados en la instalación o los umbrales cuantitativos de emisión al ambiente de la sustancia por parte de la instalación en el año del informe.

Toda instalación sujeta al Inventario debe presentar sus informes el 1 de junio de cada año y su incumplimiento, constituye una violación a la citada Ley de Protección Ambiental. Las personas a las que se notifica que deben proporcionar información al Inventario, pueden presentar una solicitud por escrito para que la información reciba trato *confidencial* por razones de secreto comercial, o por que la revelación puede causar pérdidas materiales o financieras o perjuicio de competitividad al solicitante o que la divulgación pueda interferir con las relaciones contractuales de dicha persona.

La información del Inventario NPRI puede consultarse en la página web del Inventario en el sitio de Internet³⁹⁶ del Ministerio de Medio Ambiente de Canadá. Se pueden hacer consultas por ubicación (por código postal), sector industrial, instalación o sustancia. Los ejemplares impresos de los informes al igual que el CD-ROM se entregan al público sin costo.

El derecho de acceso a la información del Inventario Nacional está limitado por las disposiciones sobre confidencialidad, que prácticamente reitera las tradicionales causales del derecho comparado, con relación a secretos comerciales, información financiera, comercial, científica o tecnológica. Cuando se trate de información de terceros se podrá dejar sin efecto la exención y anularse por causa de interés público.

Las excepciones o áreas de reserva al derecho de acceso a la información, teniendo en cuenta que en Canadá está vigente la Ley de acceso a la Información Pública, la citada AIA³⁹⁷ también rige respecto a la información ambiental, y establece distinciones entre *registros exentos* de dicha norma y *registros excluidos*, cuya diferencia esencial radica en si el solicitante puede requerir

³⁹⁶ Vid. <http://www.ec.gc.ca/pdb/npri/>

³⁹⁷ Las excepciones de la Ley de Acceso a la Información, se encuentran determinadas en las Secciones 68 y 69.

revisión o no respecto a la decisión gubernamental de denegar el acceso a la solicitud de información presentada.

Respecto de los registros exentos, el Comisionado³⁹⁸ de la Información de Canadá puede revisar la decisión de una institución gubernamental federal de clasificar un registro como exento para negar el acceso; tiene incluso, en algunos casos, la autoridad de revisar la determinación de una institución gubernamental de que la revelación de un registro podría resultar perjudicial para los intereses protegidos por la no divulgación. En principio, el Comisionado de la Información no cuenta con dicha autoridad respecto de los registros excluidos, en la medida en que la AIA no les es aplicable a ellos.

Del Informe³⁹⁹ de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte surge que todos aquellos que buscan acceder a información ambiental en poder de entes gubernamentales, se encuentran bastante limitados en la cantidad y el tipo de información a que tienen acceso, debido a las exclusiones y exenciones estipuladas en dicha Ley de Acceso a la Información –AIA- pues en definitiva claudica el interés del público en la divulgación frente a los intereses políticos, económicos y de la esfera privada que están protegidos por la no revelación.

Esta conclusión amerita un profundo análisis en una sociedad progresista como la canadiense, que cuenta con el marco político, social y económico adecuados para profundizar en un aspecto trascendente que hace a la evolución de la sociedad, como es la real apertura a una mayor información del público, superando antiguos y obstruccionistas límites a un mayor conocimiento y por tanto empoderamiento de la sociedad civil para que esta coadyuve a los necesarios cambios para una verdadera gobernanza ambiental local y global.

³⁹⁸ El Comisionado de la Información tiene rango de ministro y dura en sus funciones 7 años. La Oficina del Comisionado es una institución autónoma. Las facultades del Comisionado son similares a la de un Ombudsman y sus decisiones no son vinculantes.

³⁹⁹ Vid. Comisión para la cooperación ambiental en América del Norte. Ob. Cit. Pág. 79.

ESTADOS UNIDOS, por su parte, posee una normativa general de acceso a la información pública, que es la conocida Ley de Libertad de Información – FOIA- *Freedom of Information Act*, a la que se aludió en puntos anteriores, la cual brinda el contexto general de acceso, principalmente en lo referido a las excepciones o áreas de reserva.

También significó un importante aporte la incorporación del *Government in the Sunshine* o “Gobierno al sol” ya citado, para transparentar las políticas de las agencias federales, de las que se ha llegado a expresar que conformaban un verdadero “derecho oculto” en materia de prácticas administrativas⁴⁰⁰. Es así que a partir de las llamadas “leyes de gobierno a la luz del sol” los consejos normativos, las comisiones que conduzcan investigaciones especiales o los consejos legislativos deben dar aviso público de sus reuniones en el *Federal Register, Registro Federal*, para posibilitar la concurrencia de la prensa y el público en general.

En tanto que particularmente, en cuanto al acceso a la información ambiental, no existe una normativa puntual o específica sino que nos encontramos con diversa normativa sectorial referida principalmente a licencias o permisos para proyectos, evaluaciones de impacto ambiental, reglamentos o políticas federales, al Inventario de Emisiones Tóxicas y también respecto a legislación ambiental como la relativa al agua, *Clean Water Act* o al aire *Clean Air Act*⁴⁰¹.

No obstante la Ley Nacional de Política Ambiental -NEPA- *National Environmental Policy Act*, prevé una garantía legal del derecho de la ciudadanía a la información, que se operativiza en lo dispuesto por la norma en las disposiciones relativas a Evaluaciones de Impacto Ambiental –EIA- en todas sus etapas.

⁴⁰⁰ CAMPBELL-MOHN, C., BREEN, B. y FUTRELL, W., "Environmental Law from Resources to Recovery", West Publishing Co. 1993, p. 91.

⁴⁰¹ Vid. Comisión para la cooperación ambiental en América del Norte. Ob. Cit. Pág. 162 y ss.

Para efectuar la *declaración de impacto ambiental –EIS- environmental impact statement*, las dependencias federales deben celebrar o auspiciar audiencias públicas y solicitar la opinión de la ciudadanía, para lo cual las dependencias también deben explicar en sus procedimientos, dónde pueden obtener información o informes de estado sobre los efectos ambientales y otros aspectos del proceso.

También deben publicitar la disponibilidad de la EIS preliminar; dando una copia a cualquier persona, organización u organismo que la solicite, - en principio sin costo, o con mínimo costo por gastos de reproducción - y solicitar de manera activa comentarios de las dependencias ambientales estatales y locales correspondientes, como también de las comunidades indígenas que puedan resultar afectadas y de la ciudadanía en general.

Con relación a *permisos y autorizaciones ambientales*, la mayoría de las principales leyes ambientales del país prevé el otorgamiento de los mismos para las instalaciones, según programas federales y estatales.

El permiso ambiental es un documento legal que establece y especifica las exigencias para que una instalación regulada pueda funcionar, qué tipos y cantidades de contaminantes puede generar y los requerimientos sobre informes, registros, mantenimiento, como también todos los aspectos relativos al monitoreo. También puede especificar una serie de elementos en relación con la operación de la instalación, incluidas la divulgación de información técnica e incluso financiera importante sobre la instalación, sus operaciones y emisiones.

Los organismos ambientales de Estados Unidos también utilizan los permisos para regular una variedad de problemas ambientales, tales como las emisiones atmosféricas, la descarga de contaminantes en el agua, la operación de minas y el tratamiento, almacenamiento y disposición de residuos peligrosos.

También para modificar y revocar permisos, las autoridades ambientales incluyen procedimientos para el acceso a la información y la participación ciudadana.

Está previsto además el acceso a la información ambiental, para la aprobación de *reglamentos, políticas, programas o planes*, de conformidad con los procedimientos establecidos en la Ley de Procedimientos Administrativos – APA- *Administrative Procedure Act*.

A partir de dicha norma, que prohíbe que se tomen decisiones arbitrarias, surgió la necesidad de crear registros administrativos donde se sustenten con documentación los actos y resoluciones, los cuales deben ponerse a disposición del público, para su información y participación.

Un párrafo aparte merece la mención de la normativa ambiental, que muchas veces dada su complejidad, es motivo de dudas y consultas tanto de la ciudadanía como de las industrias⁴⁰², por lo cual la EPA ha implementado una red telefónica gratuita para consultas.

También a través de la *Ley de Respuesta Ambiental Integral, Indemnización y Responsabilidad CERCLA Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*, la EPA debe elaborar una lista nacional de productos químicos peligrosos y una lista de prioridades respecto a los sitios a descontaminar; también se requiere mayor implicación ciudadana respecto a los métodos de limpieza a emplear para la descontaminación de áreas contaminadas.

Se ha previsto además, que la EPA puede otorgar subvenciones y asistir técnicamente a grupos comunitarios locales para que reciban asesoría adecuada en la evaluación de las propuestas de decisiones gubernamentales relativas a la aplicación del Super Fondo creado en la CERCLA.

Dicha ley también establece un Sistema de Información de Respuesta Ambiental Integral, Indemnización y Responsabilidad –CERCLIS- *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Information System*, que

contiene información concerniente a inventarios, evaluaciones y limpieza de sitios con desechos peligrosos no controlados o abandonados, información del dueño o generador, descripción de los desechos, información del efecto ambiental y de las medidas de saneamiento que se llevan a cabo en dichos sitios.

En cuanto al *Inventario de Emisiones Tóxicas*, de la Ley de Planeación de Urgencias y Derecho de la Comunidad a la Información -EPCRA- *Emergency Planning and Community Right-to-Know Act*, tiene el objetivo de informar a los gobiernos locales, las autoridades y a la sociedad en general sobre las emergencias ambientales, así como de amenazas potenciales de las emisiones cotidianas de contaminantes al medio ambiente.

A solicitud de los organismos estatales o locales de estrategia ante emergencias ambientales, las industrias deben presentar información detallada del almacenamiento y uso de cada sustancia que poseen y avisar de inmediato sobre cualquier emisión accidental. Deben presentar un Informe Anual a la EPA y la EPCRA prevé además severas penalizaciones para quienes incumplan los requerimientos exigidos.

A tal fin la agencia ambiental EPA, conforme surge de la sección 313 de la EPCRA debe elaborar un Inventario de Emisiones Tóxicas, -TRI- *Toxic Release Inventory*, con información detallada de la cantidad de sustancias específicas que se emitieron al aire o descargaron a un curso de agua o a un sistema de drenaje de aguas residuales y que se transfieren como desechos peligrosos para inyección subterránea, instalaciones para tratamiento fuera de sitio, por reciclado o incineración o disposición final de residuos en rellenos sanitarios o en depósitos superficiales.

Con dicha información, la EPA debe publicar un resumen del Inventario de Emisiones tóxicas -TRI- que entregó cada empresa para luego ponerla a disposición de la ciudadanía que puede acceder vía Internet⁴⁰³ siempre que haya

⁴⁰² En cuanto a las pequeñas industrias la EPA ha designado un Ombusman para que brinde respuestas y defienda los intereses de este sector.

⁴⁰³ Se puede consultar en la siguiente página web: www.epa.gov/triexplorer/

solicitado y recibido una clave de usuario de la *National Library of Medicine* de EU⁴⁰⁴.

La base de datos del TRI también está disponible en microfichas o en CD en la mayoría de bibliotecas públicas del país, donde las personas pueden ir y usar la base de datos sin costo. También hay una línea directa sin costo para responder preguntas sobre el sistema del TRI, realizar búsquedas y pedir explicaciones sobre otros aspectos de la EPCRA.

Un aspecto a tener en cuenta es que la EPCRA crea una excepción a la protección de los secretos comerciales pues garantiza el acceso de los profesionales médicos a la información sobre químicos si hace falta para el tratamiento o la prevención de lesiones. No obstante, en casos que no son emergencia, el profesional médico debe acceder a proteger el secreto comercial antes de tener acceso a la información.

Asimismo, también encontramos en la legislación ambiental estadounidense, la posibilidad del seguimiento y control ciudadano a través de las *acciones ciudadanas* que facultan a los ciudadanos a interponer acciones legales contra quienes violan los requerimientos legales, sean particulares o el propio Estado y que han sido bastante utilizadas fundamentalmente para exigir el cumplimiento de la Ley de Agua Limpia, *Clean Water Act*.

Estas acciones pueden interponerse por cualquier persona, física o jurídica, organización o corporación para exigir la vigencia y cumplimiento de las diversas normas ambientales, como la Ley del Aire Limpio –Clean Air Act- o la Ley del Agua Limpia –Clean Water Act-, residuos tóxicos, especies en peligro, minería, ruido, entre otras, para lo cual es imprescindible contar con información fiable para una participación responsable.

⁴⁰⁴ Se puede consultar el Sistema Toxnet de la National Library of Medicine (NLM) toxnet.nlm.nih.gov/.

A través de la Ley de Acceso a la Información - FOIA -y diversas leyes estatales de apertura de registros, las personas también tienen derecho a revisar los informes de las entidades reguladas y de los inspectores gubernamentales; además, la *EPCRA* exige que las entidades reguladas reúnan y emitan informes sobre sus descargas, lo que puede usarse para documentar violaciones a las normas.

Además de las citadas leyes de aire y agua, también encontramos requerimientos de supervisión y mantenimiento de registros en la Ley Federal de Insecticidas, Fungicidas y Plaguicidas, en la Ley de Control y Reclamación de la Minería Exterior, en la Ley de Control de Sustancias Tóxicas, y en la Ley de Respuesta Integral, Compensación y Responsabilidad Ambientales.

Asimismo la EPA tiene a su cargo el deber de organizar bases de datos con relación a la aplicación de estas leyes ambientales, por lo cual existen numerosos registros y sistemas tales como el Sistema de Índice de Plantas (*Facility Index System, Finds*), que ofrece información sobre la ubicación de las empresas reguladas por la EPA y está a disposición de la ciudadanía mediante el Servicio Nacional de Información Técnica NTIS *National Technical Information Service*.

También encontramos el Sistema de Recuperación de Información Aerométrica, -AIRS- *Aerometric Information Retrieval System*, que contiene información sobre aplicación de la legislación en todas las instalaciones que cuentan con permisos de la Ley de Aire Limpio o el Sistema de Información sobre Conservación y Recuperación de Recursos -RCRIS- *Resource Conservation and Recovery Information System* que es un sistema nacional de administración de programas e inventario de operadores de residuos peligrosos de la RCRA.

Otra forma de obtención de información ambiental es a través de la ONG Oficina de Vigilancia de Administración y Presupuesto-OMB Watch-, *Office of Management and Budget-Watch*⁴⁰⁵, organización sin fines de lucro que monitorea

⁴⁰⁵ La página web es la siguiente: www.ombwatch.org.

a las dependencias federales en EU y que tiene acceso a todas las bases de datos de la EPA a las cuales se puede acceder previo registro con OMB-Watch para recibir un número de identificación de usuario.

Vemos así, la trascendencia que cobran estos informes, que deben presentar quienes realizan actividades o utilizan productos de los enumerados en leyes ambientales, que dado su riesgo o peligrosidad exigen del automonitoreo de los mismos desde el propio generador que luego está obligado a informar a la autoridad de aplicación para que además del necesario contralor, proceda a poner dicha información a disposición del público, que también puede entonces fiscalizarlos. Estos informes de monitoreo han adquirido además, trascendencia jurídica en virtud que han sido aceptadas en sede judicial como prueba definitiva de la violación, puesto que son escritos y presentados por el presunto infractor.

Finalmente, arribamos al área de restricciones a la libertad de información que por un lado proclama la FOIA como norma general en Estados Unidos, estableciendo además limitaciones, las cuales se complementan con las distintas leyes ambientales que se han citado precedentemente. Al respecto cabe señalar que prácticamente se reiteran las clásicas excepciones del derecho comparado: esto es aquellas referidas a defensa nacional, política exterior, normas internas de un organismo, secretos comerciales, información financiera, información que afecte a terceros y toda aquella información confidencial establecida vía estatuto.

Mención aparte merece una excepción que podríamos denominar, típicamente de carácter ambiental, y es la relativa a la información geológica y geofísica relativa a pozos que se agrega a la prevista en la Ley de Planeación de Urgencias y Derecho de la Comunidad a la Información -EPCRA-, respecto a los secretos comerciales sobre productos químicos aludidos en párrafos precedentes.

Obviamente los terribles sucesos del 11 de Septiembre de 2001, han dejado secuelas en cuanto a la accesibilidad del público respecto a cierto tipo de información sensible, lo cual ha provocado bastante polémica y presentaciones

judiciales, respecto a las restricciones y medidas tomadas a partir de lo ocurrido, en virtud de lo cual se quitó información y algunas bases de datos de organismos como la EPA, o del área de Energía, transporte de material radioactivo, la Agencia de Sustancias Tóxicas y Registros de Enfermedades, entre otras, que antes se difundían por Internet.

MEXICO cuenta con una reciente ley sancionada en 2002 denominada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental al que se aludiera en puntos anteriores, como ley marco respecto al acceso de las personas a la información pública, la cual se complementa con disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimientos Administrativos de 1994.

En cuanto al aspecto ambiental, si bien no ha sancionado aún una ley específica respecto al derecho de acceso a la información ambiental, contempló esta cuestión al sancionar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente –LGEEPA- de forma general, al establecer el deber de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales –SEMARNAT- de publicar estadísticas ambientales a través de un Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente⁴⁰⁶ y publicar la legislación ambiental en la Gaceta Ecológica⁴⁰⁷.

Dicho Informe se publica desde hace quince años y la Gaceta Ecológica a cargo del Instituto Nacional de Ecología –INE⁴⁰⁸- en forma trimestral debe publicar además, Guías para las manifestaciones de impacto ambiental, Guías para estudios de riesgos, Guías para Informes preventivos, procesos de consultas, entre otros de los determinados por el Reglamento de la LGEEPA.

Luego esta ley general fue reformada en 1996 para profundizar “el acceso a la información a través de dos vías: la difusión de información ambiental, como una obligación de “dar” del Estado, y el derecho personal de acceso a la

⁴⁰⁶ Artículo 159 Bis 1 de la LGEEPA.

⁴⁰⁷ Artículo 159 Bis 2 de la LGEEPA.

⁴⁰⁸ Dicha información se publica en la siguiente página web www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/consultaListaPub.html?id_tema=13&dir=Temas

información en poder de la autoridad administrativa, como derecho subjetivo de cualquier particular”⁴⁰⁹.

En cuanto a la difusión ambiental la ley estableció el deber de publicar información oficial de la SERMANAT, sus organismos desconcentrados tales como la Comisión Nacional del Agua, el Instituto Mexicano de la Tecnología del Agua, el Instituto Nacional de Ecología, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como también los estados, municipios y Distrito Federal.

A tal efecto se estableció la creación de un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales –SINIARN- para recopilar, organizar, y difundir la información ambiental, incorporar información de inventarios de los recursos naturales, de los mecanismos y resultados del monitoreo de la calidad del aire, el agua y el suelo, del ordenamiento ecológico del territorio, así como toda información proveniente de registros, programas y acciones destinados a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

También prevé la incorporación de informes y documentos relevantes de actividades científicas, académicas, técnicas o de cualquier otra índole en materia ambiental.

Actualmente el SINIARN está integrado por una vasta y compleja red de sistemas, registros y programas entre los cuales se encuentran el Sistema de Indicadores Ambientales –SIDIA- que aporta información temática sobre los recursos naturales brindando un importante instrumento para la toma de decisión pública, privada y de la población en general.

Luego existen una serie de sistemas relativos a la biodiversidad⁴¹⁰, como también registros tales como Registro Nacional de Pesca y el Registro Público de

⁴⁰⁹ Vid. Comisión para a Cooperación Ambiental en América del Norte. Ob. Cit. Pág. 99.

⁴¹⁰ Entre ellos caben señalar los siguientes: Sistema de Información Nacional Forestal; Subsistema Nacional de Información sobre la Vida Silvestre; Red Mexicana de

Derechos de Agua. También integran el amplio espectro de generación de información el Sistema de Información Municipal de Base de Datos, Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Ecológico y el Banco de Información Económica.

Respecto al tema de contaminación, de alta repercusión en México, máxime en el Distrito Federal que junto a Santiago de Chile, han sido las ciudades de mayor polución atmosférica de Latinoamérica, se han desarrollado una serie de acciones, programas y sistemas de monitoreo para tratar de revertir esta cuestión.

En dicho contexto encontramos el Programa para el Acceso y Uso de Información sobre Emisiones Contaminantes que promueve el acceso y uso de información sobre dichas emisiones por parte de ciudadanos y organizaciones ambientalistas de México, como Presencia Ciudadana⁴¹¹ organización con la cual elaboró un manual⁴¹² para el acceso y uso de información sobre emisiones contaminantes.

Al citado programa señalado precedentemente, también complementan el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, el Sistema de Monitoreo Atmosférico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, el Índice Metropolitano de la Calidad del Aire y el Sistema de Monitoreo Atmosférico de la Zona Metropolitana del Valle de México que se puso en marcha en 1984.

Por otra parte, cabe también destacar la elaboración de los Índices de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental –ICNA-, consistentes en un conjunto

Información sobre Biodiversidad (Remib) Sistema de Información de las Áreas Naturales Protegidas y Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad (SNIB).

⁴¹¹ Es una organización de ciudadanos fundada en 1994 con la misión de contribuir a la creación de una sociedad democrática, ambientalmente sustentable, participativa cívicamente en los asuntos colectivos del país. Se puede consultar en la web: www.presenciaciudadana.org

⁴¹² Manual para el acceso y el uso de información sobre emisiones contaminantes, Presencia Ciudadana, México, 1999.

de índices que miden el cumplimiento de la legislación ambiental en cada uno de los rubros que cubre dicha normatividad.

Los índices son por Emisiones a la Atmósfera, Generación de Residuos Peligrosos, Servicios en Residuos Peligrosos, Emisiones de Ruido, Generación de Residuos Peligrosos, Biológico e Infecciosos, y Actividades altamente Riesgosas e Impacto Ambiental. A estos acompaña el Sistema de Información sobre el Cumplimiento de la Normatividad Ambiental y los Recursos Naturales.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente –PROFEPA⁴¹³- es el organismo que desarrolla dicho Sistema de Índices de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental en México, que cuenta con un Manual de los Índices de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental y un Reporte de Evaluación de los Índices de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental.

También la SERMANAT ha venido desarrollando una importante tarea divulgativa y formadora en los últimos años, a través de las denominadas *Ferias de Información Ambiental*, en donde no sólo exponen organismos gubernamentales de las distintas jurisdicciones, sino que también convoca a instituciones académicas y ONGs para que difundan información.

Complementando al SINIARN también se estableció la coordinación con el denominado Sistema de Cuentas Nacionales a cargo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática –INEGI- con un aporte novedoso y trascendente en cuanto a la real incorporación de la dimensión ambiental en el aspecto macroeconómico al crearse el Sistema de Cuentas Ambientales referido a las interacciones de las actividades económicas y el ambiente con el fin de llevar a cabo un análisis de las políticas económicas⁴¹⁴.

⁴¹³ Se puede consultar en la página de Internet: <http://www.profepa.gob.mx/>.

⁴¹⁴ Ello significa un importante avance que intenta superar las limitaciones que actualmente brinda el conocido Índice relativo al Producto Bruto Interno, típica medición que acompaña al modelo económico imperante en el mundo, que no refleja la real situación económica de los habitantes ni su calidad de vida y mucho menos el estado y el impacto en el ambiente. Si bien al considerar un nuevo Índice *relativo al Producto Interno Neto Ecológico* ello implicaría un intento de internalizar la denominada “externalidad ambiental” dentro de la economía de mercado, se trata de

A tal fin se establece el cálculo del *Producto Interno Neto Ecológico*, el cual cuantifica el costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales causados por las actividades económicas en un año determinado. El INEGI integrará el Producto Interno Neto Ecológico al Sistema de Cuentas Nacionales.

En cuanto al procedimiento para el acceso a la información ambiental encontramos aspectos positivos y negativos. Dentro de los positivos podemos señalar que se ha acotado el plazo para responder por parte de los sujetos pasivos que es de 20 días⁴¹⁵ como máximo en materia ambiental, en tanto que en la ley general es de tres meses.

En cuanto a los aspectos negativos encontramos el deber de presentar la solicitud explicitando los motivos de la petición, aspecto ya superado por la mayoría de la legislación comparada y también la denominada *negativa ficta*, cuando transcurridos los veinte días para expedirse por parte del organismo actuante, la solicitud se considerará resuelta en forma negativa⁴¹⁶.

En cuanto a las excepciones al derecho de acceso a la información, recordemos que México posee una reciente ley general de acceso a la información pública, donde se establece el marco general, incluido el de las excepciones, y si bien no se ha sancionado aún una normativa específica de acceso a la información ambiental, encontramos algunas pautas en la ley general del ambiente.

En efecto, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente –LGEEPA- establece restricciones respecto a información que afecte la seguridad nacional, a procedimientos judiciales en curso, o a terceros o cuando

un índice para analizar crítica y detenidamente, pues como alguna vez mencionara un reconocido economista ambiental, MARTINEZ ALLIER, parafraseando a un sabio poeta español, “*es de necios confundir, valor y precio...*”

⁴¹⁵ Según lo establecido en el artículo 159 Bis 5 de la LGEEPA.

⁴¹⁶ Ibidem

verse sobre inventarios e insumos y tecnologías de proceso, incluyendo la descripción del mismo⁴¹⁷. También se exceptiona la información ambiental que afecte secretos comerciales, o derechos de propiedad industrial, que son las que han motivado la mayoría de las solicitudes de información del público.

PERU, por su parte desde 1990 año en que sancionó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, consagró el derecho de acceso a la información ambiental (art. VI, T.P.) y el derecho a la participación ciudadana en la toma de decisión.

No obstante no ha sancionado aún una ley específica respecto al derecho de acceso a la información ambiental, por lo cual también se aplica las normas generales de acceso a la información pública, tanto en el procedimiento como en las excepciones.

Si bien en la Constitución peruana de 1993 se consagró el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental de la persona (art. 2, inciso 5) recién en agosto de 2002, se logró la sanción de la Ley 27.806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que brinda el contexto general mencionado precedentemente, abarcando a la administración pública y a las entidades privadas que presten servicios públicos.

Entre los aspectos positivos de la norma, podemos citar la amplia concepción del concepto de información pública, que la solicitud no requiere expresión de causa y el breve plazo de 12 días que tienen los sujetos pasivos para expedirse, pero al respecto encontramos también una faceta negativa al establecer el silencio negativo y el facultar vía decreto el establecimiento de las excepciones al acceso público a la información.

⁴¹⁷ Artículo 159 bis 4 de la LGEEPA.

CHILE sancionó en el año 1999 el marco general de acceso a la información pública a través de la Ley N° 19.653⁴¹⁸ denominada *Ley de Probidad Administrativa de los Órganos de la Administración del Estado* que dispuso el principio de transparencia y publicidad administrativa de los órganos de la administración del Estado y de las empresas privadas o de capitales mixtos que prestan servicios de utilidad pública.

Con relación al derecho de acceso a la información ambiental, si bien no se ha sancionado una norma puntual, encontramos disposiciones relativas a la cuestión que nos ocupa en la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente (LDGMA) del año 1994, que reconoce la importancia del acceso a la información para promover la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en materia ambiental y obliga al Estado chileno a mantener un Sistema Nacional de Información Ambiental -SINIA-, de carácter público.

No obstante ello no resulta suficiente, porque a modo de ejemplo dicha Ley 19300 faculta a los organismos del estado a determinar las excepciones al principio de publicidad e información, por ello, gracias a la activa participación ciudadana a través de diferentes Ongs, ya existen propuestas legislativas acerca del derecho de acceso a la información ambiental.

⁴¹⁸ Esta ley se complementa con el Decreto N° 26 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2001, el cual determina los documentos y actos administrativos secretos o de carácter reservado y la ley N° 19.880 del año 2003 que establece las bases de los procedimientos administrativos de los órganos de la Administración del Estado que especifica lo referente a la publicidad y transparencia en materia de tramitación de los actos administrativos.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPÍTULO CUARTO - Naturaleza y Régimen Jurídico del Derecho de acceso a la Información Ambiental

I. Trascendencia del Derecho de Acceso a la Información: Razones para su Protección Jurídica.

Para iniciar el tratamiento de este acápite, resulta menester, en primer término, remarcar la trascendencia de la información y el conocimiento para el Hombre y la evolución de la sociedad, máxime transitando el tercer milenio frente a la magnitud de los desafíos que se imponen, por lo cual ha llegado a expresarse que *"no informar a la población tan completamente como es posible hace culpable de crimen contra la democracia por no-asistencia a la opinión pública"*⁴¹⁹.

La crudeza y contundencia de la cita señalada, nos facilita adentrarnos de lleno en la idea que se quiere transmitir en cuanto a la trascendencia dada al derecho de acceso a la información ambiental, al sentido y razón de ser de la información, *per se* como "insumo imprescindible", y respecto al ambiente, como "soporte vital" que nos contiene, y el correspondiente derecho ciudadano de acceder a ella, presupuesto inexcusable e ineludible del "derecho a saber" para una participación ciudadana, razonada, libre y democrática.

Vale recordar que la información resulta básica y primordial, tanto individual como socialmente: así, en el denominado Informe Mac Bride, encargado por la UNESCO, se la tipificaba también como una "necesidad social"⁴²⁰; se ha expresado además, que la "comunicación es una necesidad para el individuo. La historia de la civilización es la historia de la comunicación. La palabra, la escritura,

⁴¹⁹ LATTES, R. "Energía y Democracia", Artículo periódico Le Monde, 3 de abril de 1975. Más recientemente, en la última reunión del IPCC en la ciudad española de Valencia, con motivo de la presentación de las conclusiones al Cuarto Informe de dicho organismo (conocido como AR4 o Informe de Síntesis), cuyo texto ha sido revisado por 2.500 expertos y redactado por 450 científicos de 130 países, el cual ha llevado seis años de trabajo y ocupa cuatro tomos, el Secretario Ejecutivo de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático, Yvo de BOER, señalaba *"la necesidad de emprender cuanto antes acciones "multilaterales" para hacer frente a los efectos de este fenómeno, ya que no hacerlo sería, a su juicio, "una irresponsabilidad criminal"*. elpais.com 12/11/07.

⁴²⁰ MAC BRIDE, S. ob. Cit., pág. 38.

la imprenta, el telégrafo, la radio y la televisión, hasta llegar a la actual explosión de la comunicación, han sido grandes jalones en la historia de la vida humana... Todo ello suscita nuevos y urgentes intentos de definir y promulgar, ahondándolos, los derechos y libertades para la humanidad y de establecer unos sistemas más perfectos...para garantizar...la supervivencia de la especie humana”⁴²¹.

Asimismo, la necesidad de información es tan vital como ancestral, por lo cual ha sido considerada como “una función biológica esencial que precede la acción, y es evidente que las dos exigencias de la naturaleza humana con que se enfrenta la información –comunicar y saber- son apetencias tan antiguas como el hombre”⁴²².

El Hombre sabe, en la reflexión de Pascal, que es sólo un junco, el más endeble de la naturaleza, pero un junco pensante. Es el único ser viviente racional que no se enfrenta a la fatalidad y a la maldición sino que obra en libertad y con poder de determinación. Ejerce esa libertad para separarse de la rutina que importa la selección natural por medios culturales, el arte, la literatura, la tecnología y la ciencia, a fin de crear y mejorar⁴²³.

Así es como se relaciona, interactúa y se comunica con otros congéneres y a su vez con el entorno que lo rodea; pero a lo largo de la historia ha ido generando impactos ecológicos y sociales que, actualmente, han llegado a un nivel de crisis que requieren un urgente replanteo global y local, en donde prevalezcan las relaciones de coordinación y cooperación, que llevan implícitas una nueva ética, en la cual los valores de solidaridad inter e intra generacionales deben tomar un verdadero y profundo sentido.

⁴²¹ DUHALDE, E.L. y ALLEN, L., pág. 93

⁴²² Vid. cita atribuida a Paul Louis Bret en ROMERO COLOMA, A. *Derecho a la información y libertad de expresión*. Ed. Bosch, Barcelona, 1984, pág. 27.

⁴²³ MARTINEZ V. *Ambiente y responsabilidad penal*. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1994, pág. 6.

Se atribuye a los tiempos de la Revolución Francesa cuando Danton expresaba que “*después del pan, la información es la primera necesidad del pueblo*”, la cual podría reformularse diciendo “la información resulta fundamental para poder procurarse el pan” y no sólo pensando en las urgentes necesidades presentes, desde una cosmovisión planetaria, sino considerando los cada vez más hipotecados recursos para las generaciones futuras, pensando que desde aquel hito histórico y el legado que nos dejaron sus revolucionarios, la Humanidad ha logrado avances en la implantación de los ideales de libertad, algunos menos en cuanto a la igualdad, fundamentalmente, porque continúa demasiado inacabado el ideal de FRATERNIDAD.

Es así que, resulta inescindible de los desafíos de nuestros tiempos en donde la cuestión ambiental, aún cuando pugna por lograr incorporarse transversalmente en cada una de las decisiones políticas y económicas del planeta, con la fuerza implacable de los hechos, requiere aún de una profunda concienciación y del impulso ciudadano para colocarse definitivamente, en la primera línea de las decisiones políticas globales, superando visiones e intereses mezquinos y sectoriales.

Especialmente, en la problemática ecológica la información ambiental cobra "una dimensión particularmente interesante desde el punto de vista jurídico en cuanto presupuesto para el disfrute de determinados derechos como el de la salud o el de la preservación de un medio adecuado en nuestro caso⁴²⁴", para lo cual es necesario “establecer adecuados cauces de información a los ciudadanos por mucho que la protección del ambiente sea una competencia original y materialmente pública, para cuyo ejercicio la Administración dispone de múltiples mecanismos de actuación”⁴²⁵.

⁴²⁴ MARTIN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*, vol I. Ed. Trivium, Madrid, 1991, pág. 123 y ss.

⁴²⁵ REAL FERRER, Gabriel y OCHOA MONZO, Joseph en PRIEUR, M. (coord..) *Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de L'Union Européenne*. Ed. Pulim, Francia, 1997, pág. 103.

La Declaración de Estocolmo de 1972 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y la de Río de Janeiro de 1992, además de la denuncia permanente de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales... resultan suficientemente elocuentes como para arribar al compromiso general sobre la existencia de una situación de riesgo para los recursos naturales y constituyen una invocación explícita sobre la necesidad de acceso a la información en la materia⁴²⁶.

De allí que, “el oportuno acceso a la información ambiental es esencial para la protección del ambiente, pues en numerosas ocasiones el daño ambiental es irreversible y no da lugar a su recomposición. El aspecto preventivo y precautorio de la protección ambiental es de vital importancia y la prevención se da cuando se posee oportunamente la información relevante para poder actuar en consecuencia⁴²⁷”.

La información ambiental se convierte entonces en preciado insumo para la gobernabilidad local y global, porque como se anticipara, se trata de un tipo⁴²⁸ de

⁴²⁶ PIERINI, A. y LORENCES, V. *Derecho de acceso a la información*. Ed. Universidad, Buenos Aires. 1999, pág. 31.

⁴²⁷ RICCO, Víctor H. “El derecho humano de acceso a la información pública ambiental”, en VEGA, J.C. (Dir.) *Derechos Humanos. Legalidad y jurisdicción supranacional*. Ed. Mediterránea, 2006, pág. 243 y ss.

⁴²⁸ Al respecto cabe destacar la importancia de la elaboración de Informes globales, regionales y nacionales como los denominados *Informes Perspectivas del Medio Ambiente Mundial*, conocido por su sigla en inglés –GEO–, publicación que surgió en respuesta a los requisitos de la Agenda 21 de contar con informes ambientales y a una decisión del Consejo de Administración del PNUMA de mayo de 1995, que solicitó la elaboración de un informe amplio sobre el estado del medio ambiente mundial.

El eje principal de análisis utilizado en el proyecto GEO es el enfoque *Estado–Presión–Impacto–Respuesta (EPIR)*. Las evaluaciones ambientales integradas realizadas según este enfoque buscan responder no sólo la pregunta por el estado del ambiente, sino también por qué ocurre esto, qué estamos haciendo al respecto y qué sucederá si la respuesta no es adecuada.

Utiliza un enfoque regional y participativo: se solicitan los aportes de una variada gama de fuentes en todo el mundo, con inclusión de la red de Centros Colaboradores, organismos de las Naciones Unidas y expertos independientes.

El análisis de las tendencias ambientales toma en consideración la extensión más amplia posible de fuerzas motrices sociales, económicas, políticas y culturales, así como de sus causas esenciales (demografía, producción y consumo, pobreza, urbanización, industrialización, gestión de gobierno, conflictos, globalización del comercio, finanzas, información y otros). Asimismo, indaga las relaciones entre

información sobre la que se necesita incidir desde la investigación, elaboración, compilación, sistematización y difusión al público, dada su amplitud, heterogeneidad y complejidad⁴²⁹.

Si a ello le sumamos la gravedad que lamentablemente entrañan algunos datos⁴³⁰ tanto respecto al entorno natural, como al entorno social, vemos con claridad y preocupación la necesidad de trabajar urgentemente en estos aspectos, tanto en la generación de información fiable⁴³¹, como de la posterior difusión de la misma, partiendo del derecho general de acceso público a la información.

políticas y medio ambiente, demostrando la forma en que las medidas normativas tienen efecto en el medio ambiente y cómo éste puede impulsar a aquéllas.

La serie de informes GEO aborda uno de los principales objetivos del Programa 21 que enfatiza el papel de la información en el desarrollo sostenible. Una de las actividades del Programa 21 incluye el fortalecimiento o establecimiento de mecanismos que transformen las evaluaciones científicas y socioeconómicas en información adecuada tanto para la planificación como para el público en general. También recomienda el uso de los formatos electrónico y no electrónico. La serie GEO se puede consultar en la siguiente página web: <http://www.pnuma.org/dewalac/esp/>

⁴²⁹ Así, resulta importante avanzar y difundir nuevos conceptos tales como “huella ecológica”, “contabilidad ambiental”, “principio precautorio”, “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, “paradigma”, “pensamiento global”, por citar algunos, que se manejan en diversos ámbitos acotados, especializados de la denominada “endogamia ambiental” que necesitan ser socializados para una mayor y mejor comprensión de la compleja y grave problemática ecológica actual.

⁴³⁰ La década de los noventa triplicó el número de “catástrofes naturales” con respecto a los setenta: según el *World Disasters Report* (publicación anual de la Cruz Roja Internacional) durante 1998 los “desastres naturales” afectaron a más de 126 millones de personas en todo el mundo, provocaron el desplazamiento de 13.5 millones (superando al número de refugiados por causas de guerras o conflictos políticos) y causaron daños por un total de 90 mil millones de dólares.

Durante 1997-1998, tuvo lugar una secuencia de incendios forestales en unos 18 países que afectó una superficie de cuando menos 8.7 millones de hectáreas. Los países más afectados fueron Indonesia, Brasil, Canadá, México, Guatemala, Honduras y Nicaragua (Linden, 1998).

En el verano de 2002, las lluvias torrenciales llegaron inesperadamente sobre una amplia porción de Europa central y Asia, provocando inundaciones en varios países como la República Checa, Austria, Alemania, Rusia, Irán e India.

⁴³¹ Cada vez se torna más imperioso contar con información ambiental veraz y confiable para de ese modo poder contrastar la información interesada que intenta confundir, enmascarando intereses mezquinos para permitir la permanencia de un grupo de poder que lucra a costa de todo y de todos, por el mantenimiento de un agotado modelo de sociedad -insostenible y profundamente inequitativo- como lo es la sociedad del petróleo.

Así, recientemente a través de una investigación del periódico inglés The Guardian saltó a los medios de información internacionales la ominosa maniobra de la petrolera Exxon Mobily y un grupo inescrupuloso de científicos para elaborar informes que minimicen la importancia del cambio climático.

Es así que ante éste grave cuadro situacional, se trata de efectuar un aporte desde el campo del Derecho, rescatando un derecho, cuyos orígenes son de vieja data pero de nuevo tratamiento y perspectivas como lo es el derecho de acceso a la información, en este caso ambiental, y por ello hemos necesitado adentrarnos en la historia para llegar a la génesis del mismo, en el área de las libertades, y más precisamente la libertad de expresión, “uno de los derechos más preciados del hombre” cómo tan clara como bellamente se definió en el Artículo 11 de la señera Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Partiendo entonces desde el amplio territorio de las libertades públicas, cómo lo hicieron al redactar convenciones mundiales sobre los derechos del hombre, según se tratara en el capítulo relativo a la evolución del derecho de marras, recordemos que el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, consagró básicamente, el derecho a la “libertad de opinión y expresión” el cual “incluye el de ...recibir informaciones y opiniones y difundirlas...”(art. 19). Luego, en 1966 también se procedió de modo similar al elaborar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que estableció que el derecho a la libertad de expresión, “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas...” y en igual sentido (art. 13), en 1969 en la Convención americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica.

Sumando razones que podemos argumentar para dotar de protección jurídica al derecho a la información en general, encontramos, por una parte, que se trata de "...un derecho ...insustituible desde el conjunto político-jurídico que sostiene la...fórmula de estado social y democrático de derecho. Es posible sin

Las instituciones involucradas son: “Scientific Alliance y el Instituto George C Marshall de Washington, que publicaron el pasado mes un informe en el que restaban importancia al cambio climático. El instituto estadounidense recibió en 2003 una financiación de 51.000 libras de Exxon Mobil y una suma sin especificar el pasado mes”. Publicado en El Mundo, viernes 28 enero de 2005.

Vid. The Guardian, David Adam, science correspondent, Thursday January 27, 2005.

duda hablar del derecho a la información...desde la aparición del mismo estado de derecho, sin más⁴³²", esto es superando los límites de la libertad de expresión.

Estamos ante "un derecho individual, básico de las personas y directamente vinculado a su personalidad y dignidad de ser libre, de otro, se configura como derecho político del ciudadano y garantía institucional del sistema democrático como derecho social, en cuanto no sólo se protege la formación y transmisión de un pensamiento individual, sino también la libre formación de la opinión pública"⁴³³.

Al decir de García Pelayo, en la construcción del estado social y democrático de derecho "hay un nuevo pluralismo además del pluralismo de los partidos, hay un pluralismo de las asociaciones. Estamos ante el Estado de Asociaciones, con una idea clara y es que las decisiones políticas deben tomarse mediante el consenso de los afectados para que de esa forma justamente tengan mayor vigencia, para que tengan mayor fuerza, para que perduren..."⁴³⁴.

Este mundo de las asociaciones es tan antiguo como actual: desde Aristóteles, Locke, Rousseau, Kant, Tocqueville, hasta nuestros tiempos en donde resaltan la importancia de la sociedad civil, las Ongs y la creación de redes, hasta pensadores y humanistas como M. Castells, Fritjof Capra, Edgar Morin, Jurgen Habermas y N. Chomsky, entre otros.

En la medida que se ha ido produciendo la democratización de la información, de la comunicación, se ha constituido el derecho a comunicar como un derecho humano, fundamental, universal, individual y social⁴³⁵.

Todo lo expresado cobra toda su significación ante los desafíos que las diversas y complejas problemáticas ambientales nos presentan y a las que aún no

⁴³² RAMÍREZ, Manuel. *El derecho a la información*. Ed. Libros Pórtico, Zaragoza, 1995, pág. 33.

⁴³³ FERNÁNDEZ MIRANDA Y CAMPOAMOR. *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978*. T. II. Madrid, 1984, pág. 497.

⁴³⁴ IBIDEM

⁴³⁵ Vid. FISCHER, D. y HARMS. Ob. Cit.

acertamos con las respuestas adecuadas, quizá porque son incipientes, de relativamente reciente formulación los conceptos de "sistema", "interrelaciones", "interdisciplinariedad", "derechos de tercera generación" "desarrollo sostenible", elementos todos y cada uno de ellos, inmersos en dicha problemática, pero con los que aún no logramos una mayor internalización y conjugación englobándolos en lo que se ha dado en llamar "cambio de paradigma".

Mucho más distantes nos encontramos por ende, de una aplicación concreta de estas concepciones recientes en la medida que no logramos "aprehenderlas", pues si bien son cuestiones ampliamente declamadas, nos resistimos a abandonar, la inercia actual, el *statu quo* imperante, que empuja a continuar como estamos, obviando peligrosamente elementales nuevos principios ambientales como el de prevención y precaución.

Dentro de las consecuencias que se derivan de la protección jurídica al derecho a la información, con acierto y claridad se ha manifestado que "doble es, pues, el reto que se plantea para la consecución del ideal democrático: el fomento de la participación y el respeto a la libertad personal. Sólo así puede ser humana, cívica, responsable y eficaz tal participación. Sin libertad para discernir y decidir el cómo, cuándo, por qué y para qué; más aún, sin libertad para participar o no participar en cada caso, no hay participación auténtica, habrá un a participación ciega, fanática, pero no precedida de reflexión"⁴³⁶.

En este contexto crítico, eminentes estudiosos y pensadores de nuestros días dan una gravitancia sociopolítica fundamental a la información, todo lo cual ha acuñado conceptos tales como el de la "*sociedad de la información*" a la que aluden Bell (1960) Kohyama (1972), Masuda (1980) y John Naisbitt (1982), la "*edad de la información*" de Mc Luhan (1964), la "*revolución de las comunicaciones*" de Ploman (1984) o la preponderancia de dicha información en la sociedad del nuevo milenio, en la "*sociedad del conocimiento*" de Drucker

⁴³⁶ SÁNCHEZ FERRIZ, Remedios. Estudio sobre las libertades. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1989. Pág. 229 y ss.

(1969) o "nueva civilización" típica de la "tercera ola"⁴³⁷ como la denominan Alvin y Heidi Toffler⁴³⁸, en sus obras homónimas.

Asimismo, señala el constitucionalista argentino EKMEKDJIAN⁴³⁹, que dicha "sociedad de la información es la sociedad de los medios de comunicación social. Nunca antes la información había sido un elemento de carácter tan fundamental y trascendente en la formación de la conciencia privada y pública", tanto por el desarrollo tecnológico como por los alcances de los medios, por los cuales se propaga rápidamente por la aldea global.

En los tiempos que nos toca vivir, constantemente recibimos aciagas noticias que nos dan cuenta del errado rumbo que llevamos, donde los desequilibrios, inequidades, excesos de unos y terribles carencias de otros, nos indican claramente el total desfase en la justicia distributiva; tanto entre las generaciones actuales y cuanto más respecto a las generaciones futuras, al resto de los seres vivos y en definitiva en detrimento del hermoso planeta azul que nos alberga.

Ello constituye ni más ni menos que la crisis ecológica actual, producto de la crisis civilizatoria a la que hemos llegado, todo lo cual permite entrever no sólo

⁴³⁷ La sociedad descansaría en la información, el conocimiento y la creatividad. Vid. TOFFLER, A. *La tercera ola*. Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1980.

⁴³⁸ Así, expresan "La tercera ola trae consigo un estilo de vida auténticamente nuevo, basado sobre fuentes diversificadas y renovables de energía, métodos de producción que dejan anticuada a la mayoría de las cadenas fabriles de montaje, nuevas familias no nucleares, una nueva institución que cabría denominar el hogar electrónico y las escuelas y empresas del futuro radicalmente modificadas. La civilización naciente nos impone un nuevo código de conducta y nos empuja más allá de la producción en serie, la sincronización y la centralización más allá de la concentración de energía, dinero y poder. Es una civilización con su propia perspectiva mundial característica, sus propias maneras de abordar el tiempo, el espacio, la lógica y la causalidad". TOFFLER, Alvin y Heidi. *La creación de una nueva civilización*. Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1996, pág. 8.

⁴³⁹ EKMEKDJIAN, M. "El derecho a la información en el siglo XXI" en BIDART CAMPOS, G. *El Derecho Constitucional del Siglo XXI. Diagnóstico y perspectivas*. Ed. Ediar, Buenos Aires, 2000, pág. 29.

la nefasta preeminencia del "gen egoísta"⁴⁴⁰ al decir de MARTÍN MATEO, sino también nuestro estancamiento evolutivo desde un punto de vista antropológico.

De allí la relevancia del tratamiento del derecho de acceso a la información, como factor estratégico, en el convencimiento qué, sin una información veraz, amplia, exhaustiva, constatada, científica y por sobre todas las cosas ACCESIBLE, y sin la necesaria concienciación y acompañamiento de la comunidad, no será posible reencauzar el actual rumbo errado.

PAOLO MADDALENA, expresaba frente a esta situación que existe un "nuevo fenómeno perturbador desde muchos aspectos, que ejerce presión sobre los ordenamientos jurídicos e insta a su transformación: el problema ambiental. Durante muchos años, el principal obstáculo para la consolidación de las libertades humanas parecía ser el triste fenómeno de la explotación del hombre por el hombre; hoy las libertades humanas y la vida misma del hombre peligran a causa de otro factor: la explotación y el agotamiento de los recursos naturales"⁴⁴¹.

Es oportuno recordar aquellas sabias palabras que aludían a "educar al soberano" esto es concienciar y formar a las personas, cómo único modo posible de lograr consolidar una verdadera democracia, que implica una digna convivencia en sociedad, con la conciencia y conocimiento plenos de las implicancias de vivir en un estado de derecho, respetando una regla tan básica como elemental que partiendo del pacto social, se continua en el convencimiento de que el derecho propio termina donde comienza el derecho del otro.

El derecho a la información posee una trascendencia personal y social pues se integra tanto con garantías individuales como sociales y se le puede

⁴⁴⁰ MARTIN MATEO, R. *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*. Ed. Trivium, Madrid, 1994, pág. 147.

⁴⁴¹ MADDALENA, P. "Las transformaciones del derecho a la luz del problema ambiental: aspectos generales". *Revista de Derecho Industrial*. Nº 41, Depalma, Buenos Aires, 1992.

contemplar como un amplio círculo que a su vez engloba los círculos de las libertades de pensamiento, expresión e imprenta⁴⁴².

Sólo a través de la información y la formación es posible franquear las barreras de la ignorancia que "...es siempre una de las razones de la opresión...solamente comprendiendo se puede juzgar y por consiguiente participar, asumir y comprometerse"⁴⁴³.

Por ello, "es que solamente en una sociedad plural es posible esa libertad y ese derecho a la información que hoy debe tener el estado en que vivimos. Los grupos canalizan, defienden, expresan demandas de una sociedad frente a la sempiterna tentación del poder que por esencia es un poder voraz, o es una tentación voraz"⁴⁴⁴, de allí la importancia de informar a la sociedad para coadyuvar a formar una opinión pública, lúcida, responsable y comprometida.

La opinión pública⁴⁴⁵ ha mostrado preocupación en las últimas décadas por las diversas manifestaciones de la problemática ambiental, con distintos alcances y connotaciones, en el mundo occidental, y diversos grados de conocimientos, pero todos, en definitiva, coincidiendo con la idea de la importancia de preservar el ambiente.

Es así que es menester remarcar la importancia de la consolidación del derecho a la información, no como un fin en sí mismo, sino porque la "sociedad precisa que la información colabore a que los individuos participen en la vida social y política, y se sientan vinculados por las decisiones sociales, asumiéndolas

⁴⁴² CARPIZO, J. y VILLANUEVA, E. "El derecho a la información: propuestas de algunos elementos para su regulación en México". Artículo publicado en la página web: www.bibliojuridica.org 04/07/04

⁴⁴³ PECES BARBA, G. *Derechos fundamentales*. Latina Universitaria, Madrid, 1980, pág. 179.

⁴⁴⁴ RAMÍREZ, Manuel. Ob. cit., pág. 34.

⁴⁴⁵ En países europeos, principalmente en Francia se ha incido bastante en los estudios de opinión respecto al ambiente, a través de un sistema de sondeos de opinión denominado AGORAMÉTRIE, y también se realizan estudios a nivel europeo a través del llamado Eurobarómetro, sistema de tablas y cuadros estadísticos de medio ambiente.

como propias"⁴⁴⁶ todo lo cual remarca el carácter instrumental de la misma, ampliamente reconocido⁴⁴⁷.

A la par de la instrumentalidad del derecho a la información para una mayor participación ciudadana, es importante remarcar el concepto esbozado por Crozier, que además de las demandas exigibles a la Administración de eficacia y eficiencia, sumaba el concepto de "utilidad social", como "factor indispensable de cambio en la sociedad y junto a la introducción de nuevos métodos de organización y gestión, como una de las formas de modernización de la Administración Pública"⁴⁴⁸.

Por tanto, la información cobra real dimensión como medio idóneo para facilitar una participación responsable, lo cual se traduce, en una convivencia más democrática y transparente que a la par que ofrece el espacio que la sociedad requiere para su intervención en la "res pública", debe ir más allá de la democracia formal para asumir la forma de una democracia sustantiva, necesaria especialmente en lo atinente a la gestión ambiental, que exige del acompañamiento ciudadano.

Esta realidad palpable, en los distintos puntos cardinales del planeta urgen amplia y constante legitimación, sólo posible a través de alternativas participativas reales, novedosas y eficientes, que inclusive, cada comunidad puede crear, ensayar y mejorar, conforme a su idiosincrasia, sus objetivos, recursos y necesidades, para lograr un manejo eficiente del Estado que nos concierne a

⁴⁴⁶ BONET, Jordi. El derecho a la información en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos. Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1994, pág. 23.

⁴⁴⁷ En la doctrina han señalado dicho carácter instrumental de la información, así MARTÍN MATEO, R. *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*. Ed. Trivium. Madrid, 1994, pág.171; SÁNCHEZ MORON, Miguel. *La participación del ciudadano en la Administración*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, pág. 271; CASTELLS ARTECHE, José Manuel. "El derecho de acceso a la documentación de la Administración Pública". *Revista Vasca de la Administración Pública*. Vol I, 10, Septiembre/Diciembre 1984, pág. 136; POMED SÁNCHEZ, Luis. *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 1989, pág. 96.

⁴⁴⁸ MARTÍNEZ BARGUEÑO. Ob. Cit., pág.9.

todos y cada uno de los habitantes, en la constante búsqueda de repuestas a los desafíos que se nos presentan tras una mejor calidad de vida.

Todo lo planteado cobra aún más perentoriedad desde una perspectiva ambiental, en donde si bien resulta impensable llevar a cabo políticas ambientales sin contar con la necesaria participación ciudadana, no podemos menos que aceptar que el despliegue normativo ambiental relativo a la información como a la participación ciudadana, no han dado los resultados requeridos y exigen continuar abriendo el espectro participativo para la búsqueda de respuestas concertadas.

Muchos países cuentan con los instrumentos jurídicos que regulan el acceso a la información ambiental y también la participación ciudadana, pero nos engañaríamos si creyésemos que con ello ya se ha dado "respuesta jurídica" a tan importante espectro de la problemática ambiental, dada su gravedad e impacto global y civilizatorio.

Nuevamente la realidad nos enfrenta aun nuevo "cuello de botella" que nos indica que no estamos transitando el camino adecuado, que respondemos con instrumentos formales, estancos, que no dan una respuesta eficiente a problemas de la realidad; pues en la mayoría de los casos no se ha efectuado un debate y discusión previa con los administrados.

Por tanto no podemos dar por agotado el tratamiento jurídico de la información y la participación ambiental, porque contamos con algunas normas, - con déficits democráticos en su mayoría- que si bien tampoco podemos desmerecerlas absolutamente porque han significado un avance en la temática, no podemos negar que tales "remedios jurídicos" son aún insuficientes y requieren fortalecimiento.

La trascendencia de la información como medio idóneo para una participación deseable y necesaria en lo político, social y ambiental, requieren profundizar y consolidar por parte del Estado la creación, recopilación, sistematización y acceso a la información, ampliando las alternativas

participativas que acerquen a las personas, las involucren y comprometan en problemáticas en las que no pueden permanecer indiferentes o ajenos.

Como bien lo expresa Sánchez Ferriz, "la información ofrece elementos de cohesión y de integración que identifican al individuo como miembro de una sociedad caracterizada por la deshumanización y el debilitamiento de los vínculos de solidaridad..."⁴⁴⁹, cumple por tanto una función social, como también política, al coadyuvar a consolidar una democracia sustantiva y real, a la par constituir un elemento vital para reencauzar la crisis civilizatoria actual, que es la que definitiva impacta tan negativamente en el entorno natural que nos contiene.

En el convencimiento que la información es lo que cambia las conciencias y son las conciencias las que transforman y empujan a los gobiernos; debemos lograr que el ciudadano recupere ese verdadero protagonismo del que tanto hablamos y pocas veces logramos⁴⁵⁰.

La participación ciudadana eficaz, informada y razonable, permite mejorar la calidad de las decisiones públicas, asegurando una mayor legitimidad social en la gestión del Estado. La legitimidad social y política de las decisiones adoptadas como consecuencia de una participación efectiva de los ciudadanos no es nada desdeñable, en particular cuando se enfrentan cuestiones complejas o políticamente controvertidas, como suelen ser muchos de los acuciantes dilemas ambientales que deben ser resueltos por los decisores públicos modernos.⁴⁵¹

Por tanto, necesitamos contar con información ambiental confiable, actualizada y democratizada para coadyuvar a una gestión ambiental eficiente y brindar condiciones viables para el ejercicio de un real derecho de acceso a la información, no sólo de grupos concienciados e interesados en la cuestión, sino

⁴⁴⁹ SANCHES FERRIZ, R. *El derecho a la información*. Ed. Cosmos, Valencia, 1974, pág. 22.

⁴⁵⁰ FERNÁNDEZ, Luis. "Derecho a la Información Ambiental", Revista La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental, Buenos Aires, 14/11/2000, p. 6.

⁴⁵¹ WALSH, J.R. "El libre acceso a la información ambiental: Una pieza clave en la reglamentación del artículo 41 de la Constitución Nacional". Revista LA LEY, Bs. As. 01/04/2004, 1.

para ampliar el espectro y generar la masa crítica que requieren los profundos cambios en los modos de vida de nuestra sociedad, para gestar una verdadera Sociedad Sustentable.

II. Naturaleza Jurídica.

Al tratar la temática de la "información" en sentido amplio y genérico, y más precisamente al abordar su naturaleza jurídica, observamos que la doctrina que se ha ocupado de la cuestión en sus diversos aspectos, ha ido diseccionando diferentes facetas y perspectivas que van desde considerar la naturaleza jurídica de la "información pública" o más puntualmente la "información administrativa", dentro del universo de "lo público" hasta llegar al tratamiento de la naturaleza jurídica del "derecho a la información", también en forma general, para luego abordar aspectos específicos, como el que nos interesa en este trabajo, esto es, la naturaleza jurídica del "derecho a la información ambiental".

Desde dicho punto de partida remontamos para adentramos en el análisis de la naturaleza jurídica del derecho de acceso a la información, en general, para finalmente arribar a la específicamente ambiental como desmembramiento de la información pública. Todo ello tras la búsqueda de rescatar y reforzar el sustento jurídico vital de la institución, esto es, su contenido esencial en pos de acciones sustentables.

Esta búsqueda y análisis jurídico, se justifica en el intento de contribuir, a partir de la información ambiental, al conocimiento, reflexión y debate de cada individuo y de la comunidad toda, como miembros individual y colectivo de la especie humana que debe tomar conciencia del riesgo que afronta y desde el ámbito del derecho de acceso a la información ambiental, para conocer los alcances y posibilidades de un derecho con mucha potencialidad y fuerza, dado sus diversas facetas y los intereses jurídicamente tutelados en juego, para poder exigir al Estado, como garante del bien común, las medidas y los cambios urgentes requeridos para dar respuesta al desafío vital que implica esta crisis civilizatoria que ha generado la actual crisis ecológica.

Resulta de interés efectuar un breve relevamiento y síntesis entre los conceptos esbozados por la doctrina comparada, en los distintos aspectos arriba señalados, como un buen modo de ir adentrándonos a la temática específica, y de esa manera arribar a la comprensión de las concepciones actuales respecto al derecho de acceso a la información ambiental.

1.- Naturaleza Jurídica de la Información Pública

Al respecto se ha expresado que la información pública, es a la vez un "derecho del administrado y ...escalón insustituible para el acceso a otras formas idóneas y actualizadas de participación"⁴⁵².

También cabe señalar que dentro del amplio espectro de la información pública, algunos autores se han referido particularmente a la "información administrativa" que, como tal, ha sido considerada "como actuación administrativa del Estado"⁴⁵³ y también como una forma de realización real de los derechos fundamentales y de los principios del Estado Social⁴⁵⁴.

Así, se ha considerado que "la actividad de la administración ante el ejercicio del derecho de acceso no consiste propiamente en una actividad prestacional, sino de intermediación. Ciertamente, esta configuración del derecho comporta unas exigencias institucionales insoslayables -sintetizadas en la existencia previa del documento como presupuesto para el ejercicio del derecho-, pero entendemos que permite sostener que el derecho de acceso a los documentos administrativos constituye estructuralmente -y en contra de lo que pudiera parecer- un derecho de libertad -la libertad de informarse-, que tiene su

⁴⁵² FORTES ENGELS, J. M. *La información pública en el derecho administrativo*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1977, pág. 10.

⁴⁵³ VELASCO CABALLERO, F. *La información administrativa al público*. Ed. Montecorvo, Madrid, 1998, pág. 52.

⁴⁵⁴ IDEM. "La actividad informativa de la Administración adquiere un especial sentido e intensidad en el Estado Social. La posición activa de la Administración, de promoción de los derechos fundamentales y de bienes jurídicos colectivos, frecuentemente se desarrolla a través de la información." Pág. 37.

fundamento, no ya en la cláusula Estado social, sino en el principio democrático que reclama la publicidad de la información que obre en poder del Estado⁴⁵⁵.

En nuestro caso, consideramos que, decididamente nos encontramos ante una obligación prestacional por parte del Estado, por todo lo que venimos expresando respecto a la trascendencia de la información en general y de la información ambiental, en particular, por lo cual ello se traduce en todo un deber del Estado, como *conditio sine qua non* para que las personas puedan ejercer más ampliamente sus libertades, sus derechos y facultades, así como sus deberes y obligaciones, de forma razonada y conciente. A partir de un conocimiento más acabado, cabal, veraz actualizado, es como se pueden brindar las mínimas condiciones para poder debatir, elegir, decidir, en definitiva, ejercer la tan declamada participación, que desborda los discursos y se captura en las normas, pero que aún no logra plasmarse con la apertura y fidelidad que trasunta el espíritu de las normas que las reclaman y la imperiosa realidad que lo exige.

La participación en las decisiones administrativas constituyen una garantía objetiva de razonabilidad y transparencia, un mecanismo idóneo de formación de consenso de la opinión pública respecto de la juridicidad y conveniencia del obrar estatal y, en definitiva, un elemento de democratización del poder⁴⁵⁶.

Considerando entonces, el "derecho a la información administrativa", como un "deber de la Administración"⁴⁵⁷, se ha debatido además, tanto en la doctrina italiana como alemana, respecto a si se trataba de un deber jurídico o de un deber metajurídico del Estado, esto es, como una verdadera obligación o simplemente

⁴⁵⁵ FERNÁNDEZ RAMOS, S. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, nota 5, pág. 350 y ss.

⁴⁵⁶ GORDILLO, Agustín. "El procedimiento de la audiencia pública", en *Después de la reforma del Estado*, t. VIII, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1996, p. 3.

⁴⁵⁷ Así encontramos en la doctrina italiana y española a los siguientes autores: MELONCELLI, A. *L'Informazione amministrativa*. Ed. Maggiorioli. Rimini, 1993, pág 218ss. ALLEGRETTI, U. *L'Imparzialità amministrativa*. Ed. CEDAM, Padova, 1965, pág 288. GALAN GALAN, A. "La comunicación pública" en TORNOS MAS, J. y GALAN GALAN, A (coord..) *Comunicación Pública. La información administrativa al ciudadano*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000, pág. 134.

como una actividad de mera cortesía o de buenas relaciones públicas por parte del Estado.

Esta posición metajurídica no resulta admisible⁴⁵⁸, por elementales exigencias democráticas de publicidad y transparencia en el quehacer público; con lo cual nos encontramos ante un "verdadero deber jurídico, el deber de la Administración de informar a los ciudadanos"⁴⁵⁹, ineludible e indispensable en los actuales momentos cruciales, donde hoy más que nunca, el Estado como garante del bienestar general debe proveer una información cierta, veraz y objetiva.

Nos encontramos entonces ante una "obligación directa de los poderes públicos"⁴⁶⁰, entendida ésta de forma clara, contundente y por sobre todo *activa*, como contrapartida del *derecho a saber* de los ciudadanos, para qué, en casos específicos y puntuales que les interesen o puedan afectarles, estén en condiciones de continuar indagando, tanto por sí, como por intermedio de las autoridades públicas competentes.

Finalmente, con la claridad y contundencia que lo expresa MORELLO, "el deber de información, está a cargo del Estado, el que dentro del mecanismo funcional en la República moderna, de bases democráticas, ha de abastecer en forma adecuada, permanente, puntual, según las diversificaciones socioeconómicas y culturales...Este deber deviene de más en más, intenso y de *cumplimiento inexorable, leal y sostenido*"⁴⁶¹.

2.- Naturaleza Jurídica del "Derecho a la Información"

⁴⁵⁸ Máxime desde una perspectiva republicana y democrática consagrada constitucionalmente como en el caso de Argentina- en el artículo 1º de la Constitución Nacional, que obligan al Estado a una inexcusable publicidad de los actos de gobierno.

⁴⁵⁹ TORNOS MAS, J. y GALAN GALAN, A (coord..) *Comunicación Pública*. La información administrativa al ciudadano. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000, pág. 134.

⁴⁶⁰ REAL FERRER, G. *El radón. Tratamiento jurídico de un enemigo invisible*. Editorial Club Universitario, Alicante, 2002, pág. 61.

⁴⁶¹ MORELLO, A. "El conocimiento de los derechos como presupuesto de la participación. (El Derecho a la información y la realidad social)". *El Derecho*, T.124, Buenos Aires, 1987, pág.946.

El presente análisis de la naturaleza jurídica del derecho a la información, más precisamente la información pública, que es de donde se desprende la información ambiental y el derecho de acceso a la misma, pretende realizarse dentro de la visión amplia que plantea la apertura del pensamiento hacia la globalidad, la interacción e interdisciplina, tendiendo puentes para construir las redes que necesitamos para actuar de forma más integrada, sistémica y eficaz.

Si bien el presente análisis, resulta típico del ámbito curricular jurídico, el mismo se asume no con la mirada microscópica, que busca ahondar más y más en un objetivo determinado, para diseccionarlo en sus más mínimos detalles, alcances y gravitaciones sino que la búsqueda ha perseguido, desde este nicho curricular, aportar a la justificación jurídica de porqué y cómo, el derecho de acceso a la información ambiental, puede constituirse como elemento estratégico para movilizar la participación ciudadana.

De este modo, a partir de la accesibilidad a la información ambiental, coadyuvar en estos momentos críticos y de transición, en base a la evolución y trayectoria jurídico, político y social de este primordial derecho, para desde allí exigir ese “insumo imprescindible” que es la información ambiental y así tener una posibilidad más real y efectiva de contribuir en la toma de decisiones, respecto a todas las medidas, acciones y cambios necesarios que deben darse, intentando dar respuesta a tan grande desafío que nos convoca, ya no sólo desde nuestro ser individual, sino eminentemente social y planetario.

La evolución y desarrollo del *derecho a la información* se vincula directamente a las constantes y profundas transformaciones sociales, políticas y económicas operadas a lo largo de los siglos, y que década tras década han aumentado en forma progresiva, reflejándose en el campo de la información al público, todo lo cual también como no podía ser de otro modo, se ha visto receptado en el seno del Derecho, a través de las necesidades planteadas de regulación jurídica en los más diversos sectores.

En España ésta temática fue debatida a principios de la década del noventa, en vísperas a la sanción de una norma de carácter general, el Régimen

Jurídico de las Administraciones Públicas -RJAP-⁴⁶² que en dentro de su articulado -artículos 35, 37 y 38-, reguló el acceso a la información pública, al que alude el artículo 105.b) de la Constitución española.

Relevando sucintamente la doctrina comparada, citando en algunos casos antecedentes europeos, encontramos diversas posiciones, en cuanto a la naturaleza jurídica del derecho a la información, el cual ha sido tipificado como una "libertad pública", un "derecho humano", un "derecho subjetivo" y también un "derecho fundamental", a la par de su carácter instrumental como "prius para cualquier proceso de toma de decisiones"⁴⁶³.

Así, encontramos a Braibant, para quien el derecho a la información "sería una libertad pública a disposición de los ciudadanos; bifurcándose en un derecho de acceso a la documentación pública referido a la libertad individual y el derecho propiamente a la información, el de la libertad pública, siendo ambos elementos del «Derecho a saber»⁴⁶⁴

Continuando con los matices de las diferentes posturas doctrinales que caracterizan al derecho a la información como una *libertad pública*, para algunos "libertad de grupo"⁴⁶⁵ o "derecho de grupo", en tanto otros, de modo similar a Braibant, la tipifican como "libertad individual"⁴⁶⁶. La libertad de información es una libertad individual, subjetiva y pública, que por su condición de "pública", añadida a la subjetiva, le advierte de sus dos grandes derechos: 1º) a ser modificado de todo lo que le interese y afecte, y 2º) al respecto de los demás

⁴⁶² Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

⁴⁶³ MARTÍN MATEO, R.: *Tratado de Derecho Ambiental*, T. 1, Ed. Trivium, Madrid, 1991, pág. 122.

⁴⁶⁴ Conforme cita textual realizada por CASTELLAS ARTECHE, M. Ob. Pág.138.

⁴⁶⁵ En esa línea FERRÁN TERROU. "La liberté de l'information sur le plan international", *Études de Presse*, nº 1, 1951, pág. 12 y BENEYTO, Juan. *Ordenamiento jurídico de la información*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, pág. 35.

⁴⁶⁶ En esta posición, están CASTAN TOBEÑAS, J. "Los derechos del hombre". *Revista de Legislación y Jurisprudencia*, nº 225, 1968, pág. 768 y ss. y RIVERO, J. *Les libertés publiques*. Press Universitaires Françaises, París, 1977.

derechos públicos y subjetivos de los restantes sujetos de la relación, tanto el Estado como los demás ciudadanos⁴⁶⁷.

Dentro de la conceptualización del derecho a la información como un DERECHO HUMANO, se inscribe el citado Informe Mac Bride, en el que participaron numerosos especialistas de la información y la comunicación, de diversos países y lo definieron como un “derecho humano fundamental”⁴⁶⁸.

También se lo ha catalogado como perteneciente “al área de los derechos humanos individuales subjetivos y sociales, dependiendo de que se trate del derecho a informar o del derecho de ser informado, y consiste en la capacidad de investigar, almacenar y buscar información para transmitirla al cuerpo social”⁴⁶⁹.

Siguiendo dicha línea argumental en Argentina, con diversas matizaciones, se ha pronunciado el más Alto Tribunal en “VAGO, Jorge c/ EDICIONES LA URRACA S.A. y Ot.”⁴⁷⁰ y en concordancia, en la doctrina local encontramos a Duhalde⁴⁷¹, Rodríguez Villafañe⁴⁷², Kraut⁴⁷³ o Zaffore⁴⁷⁴, para quien se trata de un derecho humano básico.

⁴⁶⁷ MOLINERO, César. *Teoría y fuentes del Derecho de la Información*. Escuela Superior de Relaciones Públicas, Barcelona, 1995, pág. 184.

⁴⁶⁸ MAC BRIDE, S. Ob. Cit. Pág. 208.

⁴⁶⁹ OSORIO, Hugo. “La información: un derecho individual de bien público” en Revista Contribuciones, Nº 2, Fundación Konrad Adenauer y CIEDLA- Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Buenos Aires, 1998, pág. 9.

⁴⁷⁰ CSJN, Fallo: 314:1517 “el derecho de información, de naturaleza individual, adquiere conexión de sentido con el derecho a la información, de naturaleza social, al garantizar a toda persona, el conocimiento y la participación en todo cuanto se relaciona con los procesos políticos, gubernamentales y administrativos, los recursos de la cultura y las manifestaciones del espíritu, como un derecho humano esencial”.

⁴⁷¹ DUHALDE, Luis. Ob. Cit. Pág. 89.

⁴⁷² RODRIGUEZ VILLAFÑE, M. “Derecho a la información”. En RENIZ CABALLERO, D. (Ed) *Los derechos de la información y de la comunicación*. Ed. Jurídicas G.Ibañez Ltda., Bogotá, 2002, pág. 42.

⁴⁷³ KRAUT, A. “Información: un derecho constitutivo del hombre en sociedad. Algunos enfoques jurídicos”, en KEMELMAJER de CARLUCCI, A (Dir.) *Derecho de Daños*. 2º parte. Ed. La Rocca, Bs.As., 1993, pág. 597.

⁴⁷⁴ ZAFFORE, J. *Información social. Derechos y regulación*. Ed. Depalma, Buenos Aires, 2000, pág. 10.

Por otra parte, encontramos autores que consideran que nos encontramos ante un *derecho subjetivo*, al que algunos efectúan matizaciones al abordar la correspondencia entre el deber de informar de la Administración y el derecho a la información de los ciudadanos.

Así, "en algunos casos la vinculación se concreta en una obligación jurídica: la Administración tiene la obligación de informar y, consiguientemente, los ciudadanos tienen el correspondiente derecho subjetivo a obtener tal información. No obstante, en otros casos, dicha vinculación se concretará en un deber jurídico, impuesto por el ordenamiento. La Administración tiene el deber de informar, pero sin que exista un paralelo derecho subjetivo de reclamar tal información"⁴⁷⁵.

Por su parte CERRILLO MARTINEZ⁴⁷⁶, refiriéndose al "derecho a recibir información" da por sentado que nos encontramos ante un derecho reconocido por el Tribunal Constitucional⁴⁷⁷, basado en el reconocimiento y la garantía de una institución política esencial como es la opinión pública y puntualmente en cuanto a la "información administrativa"⁴⁷⁸ respecto a la naturaleza jurídica de los derechos a la información administrativa, concluye que se trata de "auténticos derechos subjetivos".

Continuando con la corriente doctrinaria que considera al derecho a la información como un derecho subjetivo, encontramos a J. BONET, que además expresa que estamos más ante un concepto de *lege ferenda*, que de *lege data*. Es un derecho subjetivo cuyo reconocimiento jurídico se va consolidando a

⁴⁷⁵ GALAN-GALAN en TORNOS MAS, Joaquín y GALAN GALAN, A (coord..) *Comunicación Pública. La información administrativa al ciudadano*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000, pág. 139.

⁴⁷⁶ CERRILLO MARTINEZ, A. "Régimen jurídico de la información administrativa" en TORNOS MAS, Joaquín y GALAN GALAN, A (coord..) *Comunicación Pública. La información administrativa al ciudadano*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000, pág.231.

⁴⁷⁷ Ejemplificando, el autor cita las siguientes sentencias del alto tribunal español: STC 159/1986, de 12 de diciembre, FJ 6 y luego STC 168/1986, de 22 de diciembre, FJ 2.

⁴⁷⁸ Aquí Cerrillo Martínez se refiere específicamente a la "información administrativa, prevista en el artículo 35 de la ley española Nº 30/92 sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

medida que sus elementos van siendo incorporados por el Derecho interno de los Estados.⁴⁷⁹

De forma similar se expide BERMEJO VERA, que en relación con el artículo 105.b) de la constitución española, expresa que configura "un derecho subjetivo de acceso a los archivos y registros administrativos..."⁴⁸⁰ y EMBID IRUJO, considera que "nos encontramos ante un derecho subjetivo del ciudadano y un principio objetivo de comportamiento de la Administración Pública..."⁴⁸¹.

En México E. Villanueva⁴⁸² ha expresado que el derecho de acceso a la información pública no es una concesión graciosa, sino un derecho subjetivo. Por su parte, la SUPREMA CORTE DE MÉXICO⁴⁸³ se ha expedido también dándole al derecho de acceso a la información, el carácter de garantía individual que, por tanto, debe ser garantizada por el Estado.

Previo a la redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que consagrara el reconocido artículo 19 relativo al derecho a la libertad de opinión y expresión el cual comprende el de recibir información, en el

⁴⁷⁹ BONET, Jordi. Ob. Cit. pág. 63.

⁴⁸⁰ BERMEJO VERA, José. "El secreto en las Administraciones Públicas. Principios básicos y regulaciones específicas del ordenamiento jurídico español. Revista Española de Derecho Administrativo -REDA- Nº 57, 1988, pág. 22.

⁴⁸¹ EMBID IRUJO: "El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos. Algunas reflexiones en las vísperas de su consagración legislativa", en *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Ed. Civitas, Madrid, 1993, tomo 1, pág. 730.

⁴⁸² VILLANUEVA, E. *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F., 2003, pág. LXIX.

⁴⁸³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: XI, abril de 2000, tesis: P. LX/2000; p. 74; materia: Constitucional, tesis aislada.

Esta posición se apoya en la parte final del artículo sexto de la Constitución mexicana, que expresamente dispone: " El derecho a la información será garantizado por el Estado"; A partir de dicho pronunciamiento del más Alto Tribunal de México, en igual sentido se han expresado Zaid Ismael Montaña Peña y Rene Sánchez Cadena, Juez Primero de Primera Instancia Mixto; Juez Segundo de Primera Instancia Mixto, Huatabampo, Sonora en el artículo "Transparencia y Acceso a la Información Judicial". Vid. <http://www.congresoson.gob.mx/ponencias/mesa2/2-03.pdf>

seno de la Naciones Unidas, se manifestaba que “ la libertad de información es un derecho fundamental del hombre y piedra de toque de todas las libertades...”⁴⁸⁴.

En cuanto al derecho a la información como *derecho fundamental*, encontramos en la doctrina española a Villaverde Menéndez⁴⁸⁵ Velasco Caballero⁴⁸⁶, y Perez Luño⁴⁸⁷: el primero, refiriéndose al derecho consagrado en el el art. 20 apartado d) de la Constitución española, al cual califica como "derecho fundamental autónomo"; en tanto los dos últimos autores citados coinciden en tipificar al derecho a la información, como un "derecho fundamental de carácter social".

También Sánchez Ferriz⁴⁸⁸, C. Soria⁴⁸⁹ y Pomed Sánchez⁴⁹⁰, se manifiestan contestes a la doctrina que considera al derecho a la información como un derecho fundamental típico de la tercera generación de derechos, esto es aquellos que muchos señalan que surgieron en la década del setenta, con la Declaración de Estocolmo, entre otras, que proclamaron derechos denominados de la solidaridad, tales como el derecho al ambiente sano, a la paz, a la cooperación.

En Argentina, ante el escaso desarrollo doctrinario y jurisprudencial en la temática, encontramos la reciente obra de BASTERRA⁴⁹¹ que trata y profundiza sobre el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental, analizando sus diversas variables: el derecho de acceso a la información pública como desprendimiento del derecho a la información; como

⁴⁸⁴ Vid. Resolución 59 (1) del 14 de diciembre de 1946. ONU.

⁴⁸⁵ VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. *Los derechos del público*. Ed. Tecnos, Madrid, 1995, pág. 68.

⁴⁸⁶ VELASCO CABALLERO, Francisco. *La información administrativa al público*. Ed. Montecorvo, Madrid, 1998.

⁴⁸⁷ PEREZ LUÑO, A. "La protección de la intimidad frente a la informática en la Constitución española de 1978. RAP N° 9, 1979, pág. 59 y ss.

⁴⁸⁸ SÁNCHEZ FERRIZ, Remedios. *Estudio sobre las libertades*. Ed. Tirant lo Blanch, 1989, pág. 231.

⁴⁸⁹ SORIA, Carlos. "Perspectivas doctrinales del Derecho a la Información, en Revista Persona y Derecho N°11, pág. 471

⁴⁹⁰ POMED SÁNCHEZ, L. Ob. Cit., pág. 110.

⁴⁹¹ BASTERRA, M. *El derecho fundamental de acceso a la información pública*. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, págs. 4 y ss.

derecho individual y colectivo y como derecho condicionante para el ejercicio de otros derechos.

También la jurisprudencia argentina ha sostenido en la causa Monner Sans contra el Estado Nacional, que “el derecho a la información es un derecho fundamental que valoriza y permite el ejercicio de los demás derechos”⁴⁹².

No obstante lo expresado en párrafos precedentes, y la categorización jurídica que se adjudique, cabe traer a colación lo sabiamente expresado por BOBBIO, respecto a que el problema de los derechos fundamentales ya no consiste en su reconocimiento solemne sino en la posibilidad concreta de tornarlos realmente efectivos, aspecto medular en el tema que nos ocupa para el logro de una real gobernabilidad ambiental.

3.- Naturaleza Jurídica del "Derecho a la Información Ambiental"

Llegando al punto que más interesa a los objetivos del presente trabajo, respecto a la naturaleza jurídica del "derecho de acceso a la información ambiental" es preciso repasar la posición de la doctrina comparada, comenzando por España y también citando a eminentes ius-ambientalistas, que se han manifestado en cuanto a la valoración jurídica de este derecho.

RAMON MARTÍN MATEO, en una de sus obras⁴⁹³, establecía luego de un extenso análisis desde la génesis de éste derecho, pasando por el análisis de doctrina local y comparada, que "el derecho de acceso a la documentación administrativa se conecta de alguna manera en sus orígenes...con el derecho a la libertad de expresión y a la libre comunicación de ideas y noticias, en cuanto que se supone que para transmitir informaciones sobre la Administración es necesario

⁴⁹² “Monner Sans, Ricardo c/Estado Nacional s/amparo Ley 16.986” Expte. N° 14.726/04 Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 8.

⁴⁹³ MARTÍN MATEO, R. *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*. Ed. Trivium. Madrid, 1994, pág. 165 y ss.

conocerlas...por tanto situaría el derecho a la información en las proximidades de la órbita de los derechos fundamentales".

No obstante considera el maestro que en la situación actual, nos encontramos ante un "derecho subjetivo de apoyo a una cierta comprensión política progresista, que se plantean Constituciones modernas como la española, artículo 9.2, que no se agota en la por lo demás imprescindible elección popular de los componentes de los órganos soberanos del Estado...Se pretende pues el perfeccionamiento de los mecanismos participativos de los ciudadanos en las tareas del Estado para lo que deberán conocer de las interioridades del Ejecutivo, con ciertas condiciones por supuesto, lo que apunta en el futuro, a la posible recepción constitucional plena de los denominados derechos de la tercera generación en los que éstos y también los correspondientes al ambiente tendrán encaje adecuado". Por ello, finaliza ratificando el carácter instrumental de este derecho, que es un derecho no fundamental, aunque sin duda relacionado con el principio que postula la participación efectiva en la actuación pública."⁴⁹⁴

En igual sentido SANCHEZ MORON⁴⁹⁵ manifiesta que este derecho subjetivo, íntimamente relacionado con el derecho de recibir información veraz, constituye, en algunos casos, un requisito o presupuesto para el ejercicio de derechos de participación, de intervención en el procedimiento administrativo o de derechos reaccionales ante la Administración o los particulares, tal como lo es el derecho a gozar de un ambiente sano, pudiendo constituir en otros, un derecho subjetivo en sí mismo y, por lo tanto, reaccional o judicial, sin depender del ejercicio de otros derechos.

Por su parte, MICHEL PRIEUR, con motivo de la presentación de una publicación que coordinó en relación a la Directiva 90/313 CEE, sobre el derecho a la información en materia ambiental, en la que intervinieron especialistas de diversos estados europeos, manifestaba que la consagración del derecho de acceso a la información ambiental contribuía a reforzar la protección efectiva del

⁴⁹⁴ Ib. pág. 171

⁴⁹⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M. "El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente", Revista de Administración Pública, mayo-agosto, Madrid, 1995, p. 34.

ambiente e introducía una "nueva libertad pública"⁴⁹⁶ acorde al reconocimiento europeo de un derecho del hombre a un ambiente sano.

Este mismo autor, en una publicación anterior también había expresado que "el derecho a la información va a concretarse igualmente en el reconocimiento legislativo del derecho a saber, saludado como una nueva categoría del derecho del hombre después de los derechos políticos, sociales y económicos"⁴⁹⁷.

En línea de pensamiento similar, KRAMER expresaba con motivo de la sanción de la citada Directiva 90/313, que el derecho de acceso a la información ambiental, se enmarcaba en el contexto de un derecho del hombre; y en párrafos posteriores reafirmaba esta postura citando un documento del Select Committee of the House of Lords, que expresaba. "...L`environnement ets une ressource communautaire de tous les citoyens et concerne tout le monde"⁴⁹⁸.

En la doctrina local, Ricco ha manifestado que nos encontramos ante un "derecho humano...básico para la consolidación de la democracia"⁴⁹⁹, agregando

⁴⁹⁶ "En consacrant un tel droit d'accès aux informations sur l'environnement, la Communauté Européenne contribue à renforcer la protection effective de l'environnement tout en introduisant une liberté publique nouvelle qui annonce la reconnaissance européenne d'un droit de l'homme á un environnement sain...Le droit à l'information en matière d'environnement est devenu ainsi une exigence nouvelle de la vie sociale. Pour être effectif, ce droit doit être véritablement utilisé par des citoyens moins méfiants et soucieux de l'environnement, et par des fonctionnaires plus ouverts et au service de la société. L'environnement, ressource commune à tous, devenant mieux connu de tous, sera mieux géré et protégé par tous".

PRIEUR, Michel (Dir.). Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union Européenne. Ed. Pulim, Francia, 1997, págs. 9 y 13.

⁴⁹⁷ PRIEUR, M. "Energía eléctrica, derecho a la información y medio ambiente". Revista Ambiente y Recursos Naturales. Octubre-Diciembre 1985. Vol. II N° 4, pág. 55.

⁴⁹⁸ "La directive 90/313 accorde bel et bien un droit á l'accès á l'information...Il place donc l'accès á l'information en matière d'information dans le contexte d'un droit de l'homme".

KRAMER, Ludwing. "La directive 90/313/CEE sur l'accès a l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application". L'Economie et le Social dans le marché común. N° 353, Diciembre, 1991, pág. 871.

⁴⁹⁹ RICCO, V.H. "El derecho humano de acceso a la información pública ambiental" en VEGA, J (Dir.) *Derechos Humanos: Legalidad y jurisdicción supranacional*. Ed. Mediterránea, Córdoba, 2006, pág. 244

más adelante que “el derecho de acceso a la información pública ambiental es un derecho que está inserto en el derecho de acceso a la información en general”⁵⁰⁰.

En la citada publicación que dirigió M. Prieur, encontramos diversos artículos de relevantes juristas europeos dentro de los cuales, algunos se expresan respecto a la naturaleza jurídica del derecho de acceso a la información ambiental.

Así REAL FERRER y OCHOA MONZÓ manifiestan que "el derecho a la información sobre el medio ambiente debe ser considerado como una especie singularmente modificada y ampliada del derecho general a la información. No en vano se produce aquí una concurrencia entre dos de los llamados derechos fundamentales de tercera generación, en la que el respeto de uno exige el correcto ejercicio del otro"⁵⁰¹.

En Italia R. PRIORE considera que con la sanción de la ley 349/1986 que instituye el Ministerio de Medio Ambiente italiano, también consagra en su articulado el derecho a la información ambiental, al que define como "un diritto soggettivo del cittadino all'informazione in materia ambientale".⁵⁰² Comparte ésta posición en Alemania, MICHAEL BOTHE, que alude a un "droit subjectif à l'information"⁵⁰³.

En Argentina, GONZÁLEZ ARZAC⁵⁰⁴, también ha caracterizado al derecho a la información ambiental, como un *derecho subjetivo*, cuyas condiciones de ejercicio y límites deben ser establecidos por ley.

⁵⁰⁰ Ib. Pág. 255.

⁵⁰¹ REAL FERRER, Gabriel y MONZO OCHOA, Josep en PRIEUR, Michel (Dir.). *Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de L'Union Européenne*. Ed. Pulim, Francia, 1997, pág. 104.

⁵⁰² PRIORE, Ricardo. "Il diritto all'informazione nell'ordinamento giuridico italiano" en PRIEUR, Michel (Dir.). *Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de L'Union Européenne*. Ed. Pulim, Francia, 1997, pág. 234.

⁵⁰³ BOTHE, Michael en PRIEUR, Michel (Dir.). *Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays Union Européenne*. Ed. Pulim, Francia, 1997, pág. 39.

⁵⁰⁴ GONZALEZ ARZAC, Felipe. "Lineamientos de política ambiental". Informe del Coordinador del Subprograma A. Programa de Desarrollo Institucional Ambiental, de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano. Argentina, junio de 1996, pág. 50.

Avanzando en la doctrina latinoamericana, el recordado maestro Raúl BRAÑES, en un trabajo respecto al análisis de la legislación ambiental evaluando la evolución de la misma desde la Cumbre de Río 92 a la última Cumbre de Johannesburgo 2002, considera que en las Constituciones de América Latina, el *"derecho a la información ha ido ganando paulatinamente un espacio entre los derechos fundamentales. El secreto que caracteriza las actuaciones del Estado "administrativo" está pasando a segundo término. Las disposiciones constitucionales que establecen el derecho a la información son aplicables a la información ambiental"*⁵⁰⁵.

En igual sentido, Sanhueza, Pedro Mujica, Giacaman y Marín lo consideran un derecho fundamental que nos habilita para tomar parte en la vida cívica del país. Este derecho implica, entre otras cosas, la obligación de las autoridades a poner a disposición del público toda información sobre el estado de los elementos que influyen sobre el medio ambiente y la salud, sin exigir a la población el demostrar algún interés específico, discriminarlos en virtud de su ciudadanía, nacionalidad o lugar de residencia, o penalizarlos por su ejercicio⁵⁰⁶.

Asimismo SABSAY y TARAK, en Argentina, desde la reconocida Fundación Argentina de Recursos Naturales -FARN- creada por el precursor latinoamericano del Derecho Ambiental, Guillermo CANO, dedicada a la investigación de la problemática jurídico ambiental, han incidido también en aspectos relativos a la participación e información pública.

A partir de dichos trabajos han manifestado respecto al derecho de acceso a la información ambiental que, "estamos frente a un derecho de incidencia colectiva que actúa a su vez como una garantía de la participación, cuya

⁵⁰⁵ BRAÑES, Raúl. *El desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación*. Informe sobre los cambios jurídicos después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río 1992). PNUMA Oficina Regional para América Latina y el Caribe, DF México, 2001, pág. 63.

⁵⁰⁶ SANHUEZA, Andrea y otros. *Acceso a la Información: La experiencia de Chile*. Documento de la Corporación PARTICIPA "accinformChileSanueza. PDF". Pág. 3.

consagración ha venido de algún modo de la mano de la protección del medio ambiente...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"⁵⁰⁷.

Con todos los antecedentes relevados y los conceptos doctrinales expuestos, acerca de la naturaleza jurídica del derecho de acceso a la información, tanto pública como específicamente ambiental, podemos observar que en sus diferentes argumentaciones y matices, básicamente las diversas posturas doctrinales y jurisprudenciales resultan complementarias pues han ido abordando distintos aspectos que. A veces resultan difusos y se superponen e integran este polifacético derecho, que a continuación se analizarán, desde la perspectiva general e integral del Derecho y no con las profundizaciones que se efectuarían desde un enfoque especializado del Derecho.

Es así que no podemos descartar las conceptualizaciones de "Libertad pública", "Derecho del Hombre", "Derecho subjetivo" o "Derecho fundamental" dadas al derecho de acceso a la información pública, del cual se desprende el derecho de acceso a la información ambiental, que conforme a su evolución según hemos tratado en el capítulo anterior reconoce sus antecedentes en las más básicas libertades de pensamiento y expresión.

Asimismo, respecto de algunas de estas categorizaciones jurídicas, la doctrina especializada, no es pacífica acerca de sus alcances o conceptualizaciones; así suelen equipararse las denominaciones "Derechos Humanos" o "Derechos del Hombre" con "Derechos Fundamentales", como lo propugnaba en la doctrina argentina el maestro BIDART CAMPOS el cual consideraba que tales conceptos "revisten carácter de fundamentales, en el sentido de primarios o indispensables. La fundamentalidad coincide, de algún

⁵⁰⁷ SABSAY, Daniel y TARAK, Pedro. *El acceso a la información pública al ambiente y el desarrollo sustentable*. Manual N° 3. FARN, Buenos Aires, 1997. Se puede consultar la página web: www.farn.org

modo, con la inherencia a la naturaleza humana”, agregando más adelante que la sinonimia propuesta aspira a “realzar la dignidad y la autonomía de la persona humana, para insertarla decorosamente en el marco de la convivencia social y del régimen político: “hay” derechos “humanos” porque el hombre –cada hombre y todo hombre- tiene una naturaleza en virtud de la cual “hay” exigencias que provienen de la orbe del valor, a las que debe darse recepción en ese otro ámbito cultural de la vida humana, que es el mundo jurídico-político.

PECES BARBA⁵⁰⁸, por otra parte, considera que el término "derechos fundamentales" es más preciso que la expresión "derechos humanos" pues "carece del lastre de la ambigüedad que ésta supone". También se acepta que la denominación de Derechos Fundamentales se reserva para aquellos Derechos del Hombre que han sido incorporados en las Constituciones de los Estados.

Asimismo, encontramos también en la doctrina la equiparación entre Derechos Fundamentales y Derechos Subjetivos; así FERRAJOLI, considera que derechos fundamentales son "Todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica..."⁵⁰⁹

Más allá de los matices señalados precedentemente, se efectuará una breve reseña de las diversas facetas del derecho de acceso a la información ambiental, esto es, como libertad, como derecho del hombre, derecho fundamental y derecho subjetivo.

En el plano de la LIBERTAD, concebida como “referente central, bóveda del fundamento de los derechos fundamentales, al que apoyan, completan y

⁵⁰⁸ PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. *Curso de Derechos Fundamentales*. Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999, pág. 36.

⁵⁰⁹ FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y Garantías*. Ed. Trotta S.A., Madrid, 1997, pág. 37.

matizan los otros valores: igualdad, seguridad jurídica y solidaridad”, nos encontramos con diferentes dimensiones o esferas: “Libertad como no interferencia o protectora, cuando pretende que el hombre pueda actuar y decidir libremente el propio comportamiento;...libertad promocional cuando pretende satisfacer una serie de necesidades básicas que impiden o dificultan el ejercicio del primer tipo de libertad y ...libertad participación cuando pretende favorecer la intervención en la formación de los criterios de decisión política, contribuir al proceso de formación normativa, y al restablecimiento de fines y objetivos y valores de la actividad del Estado”⁵¹⁰.

En cada una de dichas tipificaciones de la libertad efectuadas precedentemente, vemos que podemos visualizar claramente la libertad de información, y más precisamente ambiental, esa libertad para acceder a tan vital ypreciado insumo tanto para el desenvolvimiento individual, para sus decisiones cotidianas que inciden en el ambiente y van generando una huella ecológica, como en la actuación en el ámbito social en la interacción con los demás ciudadanos y su entorno natural, hasta llegar a la participación activa en la formación de la voluntad del Estado, en la toma de decisión en materia ambiental.

También podemos tipificarla como una libertad individual, en tanto compete a cada persona, es inherente a cada individuo, pero también implica una libertad pública, porque es vital para la vida social, política y económica, para participar, elegir, decidir, debatir, de forma razonada, conciente y responsable, directamente emparentada con las libertades de pensamiento y de expresión.

Estamos también ante un DERECHO HUMANO, básico e inalienable, por tanto fundamental, derecho que surge y está comprendido en la antigua libertad de expresión, consagrada en Declaraciones tales como la de 1789, 1948 o 1966, por tanto como vemos, acompaña el devenir humano, y las diversas generaciones de derecho.

⁵¹⁰ PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. Ob.cit. págs. 103 y ss.

Así, más recientemente, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, incluyó el derecho a la libertad de información dentro del derecho a la libertad de expresión, consagrándolo como un derecho del hombre, inherente a su condición y dignidad, el cual además concurre a integrar una sociedad en la que debe participar, como reaseguro democrático.

A partir de la consagración en la citada Declaración Universal, de este derecho, en muchos países del mundo se lo ha incorporado a su plexo normativo constitucional, con lo cual se le ha dado el rango de “derecho fundamental”, sumándolo a la cúspide de la jerarquía y supremacía normativa, sobre las leyes y las correspondientes garantías, como en el caso de Argentina.

Decir que hay “derechos humanos” o “derechos del hombre”, en el contexto histórico-espiritual que es el nuestro, equivale a decir que existen derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes, y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados⁵¹¹.

Entrando entonces en la conceptualización como DERECHO FUNDAMENTAL recordemos que la jurisprudencia ha expresado respecto a los derechos fundamentales que “responden a un sistema de valores y principios de alcance universal que han de informar todo nuestro ordenamiento jurídico”⁵¹².

Más precisamente respecto al derecho a la información del cual se desprende el derecho a la información ambiental se ha dicho que “el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos” respecto al cual “los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”⁵¹³.

⁵¹¹ TRUYOL Y SERRA, A. *Los derechos humanos*. Editorial Tecnos, Madrid, 1982, pág. 11.

⁵¹² STC 15/6/1981, BJC, 1981, Nº 4, p. 265).

⁵¹³ Vid Principio 4º de la Declaración de Principios sobre la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de octubre de 2000.

Asimismo, vale recordar las palabras de SAGUES⁵¹⁴ respecto a que frente al derecho a la información, nos encontramos ante un “nuevo” derecho fundamental, pero de vieja cuna republicana.

Continuando con las distintas tipificaciones efectuadas, pasamos de la caracterización de los derechos fundamentales a la de DERECHOS SUBJETIVOS y aquí también podemos considerar que los derechos fundamentales "se configuraron siempre como derechos subjetivos, esto es, como auténticos poderes de exigir, incluso y especialmente en sede judicial como es lo propio de todo derecho subjetivo, a todos y particularmente al Estado, un comportamiento determinado consistente en su pleno respeto y en la abstención formal de toda actitud o conducta obstativa de su efectivo despliegue."⁵¹⁵

BIDART CAMPOS, alude con amplitud a los derechos subjetivos como “-algo” propio del hombre, ¿potestad, facultad, pretensión, atribución, posibilidad de exigir una conducta ajena (del sujeto pasivo), opción para hacer u omitir, permisión, disponibilidad? Sin aspirar a un rigor iusfilosófico puro, podríamos a cada propuesta formulada, responderle que sí⁵¹⁶.

Es así que en base a lo expuesto podemos concluir que el derecho de acceso a la información ambiental, cuyo antecedente lejano lo encontramos en la libertad de expresión, constituye un “derecho poliédrico, multidimensional y sinérgico” dada las inescindibles facetas que presenta, las cuales no se desplazan sino que se complementan, retroalimentan y potencian, partiendo desde el ámbito de las libertades, continuando con la plasmación de este derecho humano básico y fundamental, individual y colectivo, por tanto subjetivo, exigible, lo cual implica el irreductible deber del Estado de garantizarlo, constituyéndose finalmente, en

⁵¹⁴ Vid. SAGUES, N. prologando la obra de BASTERRA, M. *El derecho fundamental de acceso a la información pública*. Ed. Lexis Nexis, Bs. As. 2006, pág. XXV.

⁵¹⁵ FERNÁNDEZ, T.R.: "Los Derechos Constitucionales"; en CLAVERO AREVALO y GARCIA DE ENTERRIA (Dir.). *El Derecho Público de Finales de Siglo. Una perspectiva Iberoamericana*. Ed. Civitas, Madrid, 1997, pág. 470.

⁵¹⁶ BIDART CAMPOS, G. *Teoría general de los derechos humanos*. Ed. Astrea, Buenos Aires, 1989, pág. 17.

condición de gobernabilidad ambiental, en la actual situación histórica de crisis civilizatoria de nuestra sociedad.

Así, parafraseando a MARTIN MATEO dada la condición de “insumo imprescindible” de la información y “prios” para la participación ciudadana, resulta una *conditio sien qua non* para la vida del hombre en sociedad y para su desarrollo y evolución, individual y social, y, particularmente en cuanto a la información ambiental, como lo señala LORENZETTI es además, un “presupuesto básico de la PARTICIPACIÓN POPULAR, social comunitaria, colectiva o ciudadana, en la defensa del medio ambiente”⁵¹⁷.

“Es éste el momento en que la humanidad, por primera vez en su historia, toma conciencia cierta de que, de continuar con su actuación depredadora, corre serio riesgo el individuo como persona individual y la Tierra como hábitat. El reconocimiento y defensa de estos derechos de tercera generación, a través de normas efectivas y de obligatorio cumplimiento, serán las herramientas, tal vez las últimas, que tenga el hombre para pagar su asignatura pendiente con sus semejantes y con el planeta.”⁵¹⁸

Resulta innegable el aporte de la dogmática jurídica, en el tratamiento, análisis y evolución de este derecho básico, pero aún sigue en pie el desafío de concretar en la realidad cotidiana una práctica de mayor transparencia y accesibilidad de la información, para una participación ciudadana consustanciada con las problemáticas de su entorno y de su tiempo, cuestión aún inacabada porque precisamente las normas en los sistemas vigentes son concebidas y desarrolladas en ámbitos estancos, básicamente políticos y técnicos.

Así, por lo general, se prescinde de la necesaria interacción con los administrados, la sociedad civil y todos aquellos profesionales de otras ciencias, tales como sociólogos, psicólogos, comunicadores, educadores, que pueden aportar, si bien ya no en la concepción de la normativa existente, si al menos en la

⁵¹⁷ LORENZETTI, Ricardo L.: *Teoría de la decisión judicial. Fundamentos de derecho*, Rubinzal- Culzoni, Santa Fé, 2006, pág. 425.

imprescindible adecuación de las mismas, su reglamentación, difusión y aplicación efectiva, en este camino de transición hacia una sociedad más sostenible, inclusiva, equitativa y solidaria.

Es así que, desde el análisis jurídico efectuado respecto a la naturaleza del derecho de acceso a la información ambiental, se ha tratado de obtener una visión general, sintetizadora, tras los pasos de un esquema de pensamiento complejo, integral, que nos lleva a intentar superar el abundamiento especializado del parcelamiento disciplinar, en pos de una visión más global y sistémica que el ambiente nos exige para ir entrelazando saberes y conocimientos con otras disciplinas y ámbitos en la búsqueda del análisis y debate, para arribar a decisiones más integrales y eficaces.

Todo ello se desenvuelve en un escenario donde, dado el actual estado de situación, demanda un inevitable cambio de paradigmas, lo cual obviamente implica, como muy bien lo grafica CAFFERATTA, “un cambio en la lógica jurídica, mudanzas copernicanas de institutos de derecho que habían sido estructurados para litigios entre Cayo y Ticio, problemáticas, daños, discretos, de menor escala. Es que nos enfrentamos con cuestiones que saltan de lo ceñido de la persona individual, alcance a colectivos. De la dimensión patrimonial a la tutela social. De la visión nacional a la transnacional. De la tutela de los derechos subjetivos, diferenciados, personales. A la tutela de los intereses difusos, impersonales, supraindividuales”⁵¹⁹.

Por ello, se ha considerado conveniente y más enriquecedor en su conjunto, un enfoque genérico de la cuestión para no estancarnos en la minuciosidad analítica disciplinar, sino tratar de aportar en el tratamiento de la actual crisis ecológica, este valiosísimo instrumento legal, que no se agota o vacía por el hecho de ser además un “medio jurídico idóneo” sino que dado su carácter de *derecho poliédrico, multidimensional y sinérgico*, que compete a cada uno y todos los seres humanos, posee toda la necesaria potencialidad jurídica para

⁵¹⁸ PIERINI, A. y LORENCES, V. Ob. Cit. Pág, 70.

⁵¹⁹ CAFFERATTA, N. *Introducción al Derecho Ambiental*. Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARNAT), México, 2004, págs. 193.

aportar en el crucial desafío de ésta confundida Humanidad que requiere de la imprescindible información ambiental como insumo vital para decidir, nada más ni nada menos, sobre su perentorio destino.

III. Régimen Jurídico

Así como se explicitaba en el punto anterior, el enfoque del régimen jurídico del derecho de acceso a la información ambiental, se efectúa desde una perspectiva amplia y general, más que profundizando en cada uno de los aspectos del régimen jurídico de este instituto, tratando de visualizar los alcances prácticos y las virtualidades del mismo para brindar desde la disciplina jurídica un instrumento legal idóneo para la toma de conciencia ciudadana y la consecuente participación.

Al analizar la evolución del derecho de acceso a la información pública, en general y ambiental, en particular, se han citado numerosos antecedentes de la legislación comparada, tanto de Estados como regiones, incidiendo en algunos aspectos procedimentales tales como la legitimación, plazo para otorgar la información, costos, excepciones y recursos ante la denegatoria de información.

El manejo y gestión de la información se instituye en una actividad potenciadora, que optimiza las capacidades de entendimiento, interacción, participación y empoderamiento de los ciudadanos del actual milenio, a la par que posibilita contar con mayores y mejores insumos para la toma de decisiones, tanto de carácter público como privado.

La concertación de esfuerzos en torno a intereses de relevancia pública adquiere así implicación plurilateral, que la Administración debería incentivar favoreciendo un debido y riguroso conocimiento de los hechos determinantes⁵²⁰. Es así que se trata de un deber ineludible del Estado, como garante del bienestar general, promover la búsqueda, recopilación análisis, sistematización y difusión

⁵²⁰ MARTÍN MATEO, R. *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*. Ed. Trivium. Madrid, 1994, pág. 26.

de la información ambiental que debe promover en forma creciente a la vez que con la mayor diligencia y eficacia, dado la etapa crucial que hoy vivimos.

La gestión ambiental eficiente requiere una base firme de información actualizada sobre el estado del ambiente con datos e indicadores fiables para una mejor toma de decisión ambiental a la par que brindar dicha información para alertar y ayudar a la Administración a prepararse mejor para enfrentar a nivel nacional o regional los asuntos ambientales emergentes como también para la planificación de la política ambiental, la evaluación de la ejecución de políticas y la aplicación de la legislación.

La sistematización armonizada es necesaria para la comparación de datos entre diferentes organismos, instituciones o Estados, porque la generación y el intercambio de información ambiental en general, y sobre experiencias exitosas en particular, conocidas como “buenas prácticas”, siguen siendo factores clave para el impulso de nuevas acciones ambientales.

Por ello resulta importante remarcar la relevancia de las siguientes acciones:

- Generar bases de datos para realizar diagnósticos y determinar las prioridades ambientales.
- Fijar criterios, pautas o indicadores para la elaboración de políticas y estrategias ambientales.
- Mantener, actualizar y difundir la información sobre el estado del ambiente.
- Fortalecer capacidades de evaluación y uso de la información.

Asimismo, como ya se ha expresado, no debemos dejar de resaltar constantemente que “uno de los pilares de la defensa del ambiente dentro de este contexto participativo es el **derecho de acceso a la información**. Sin información es imposible defender el medio ambiente... Para comprender si el sistema ambiental se encuentra damnificado no sólo deberemos tener los informes, sino los planes de acción en relación a ese bien, la actividad de la administración

relacionada al mismo, de la que pueda desprenderse la forma en que ella se dispone a solucionar el problema o la forma en que se lo puede afectar”⁵²¹.

Se trata de “fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión...se democratiza la toma de decisión, de modo que todos opinen, generando una solución consensuada. El diálogo social jurídicamente descentralizado reemplaza a la decisión autoritaria centralizada” y, finaliza LORENZETTI, “para el diálogo y las decisiones, se necesita información”⁵²². Sin éste “insumo imprescindible” no es posible no sólo sobrellevar el día a día, sino mucho menos contar con los elementos básicos para llevar a cabo el necesario cambio de paradigmas que necesitamos.

De manera que la accesibilidad y transparencia reclamadas en cuanto al derecho de acceso a la información ambiental, deben tener la amplitud, en cuanto a los elementos que se brindan, necesarios para satisfacer las necesidades informativas de una temática, que cómo lo hemos señalado es de una diversidad y complejidad que se requiere de una visión integradora y sistémica para intentar abarcarla y tratarla con mayores posibilidades de éxito y para que la participación ciudadana pueda fructificar en verdadera gobernabilidad ambiental.

No obstante, dada la trascendencia de estos últimos aspectos y los indicados inicialmente, resulta menester efectuar un análisis más integral de los mismos, en base a los antecedentes relevados, para tener un panorama global de cada uno de dichos institutos.

1- Información ambiental: contenido y alcance

La información, como tal, ha sido considerada un “bien jurídico” pues “en el conjunto de bienes inmateriales pasibles de protección jurídica, la información tiene características que lo distinguen de otros bienes tales como la propiedad

⁵²¹ ESAIN, J., VILLANUEVA, A. y MARTIN, S. “El Acceso a la Información en la Provincia de Buenos Aires”, en *El acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2006, pág. 18.

⁵²² LORENZETTI, R. “La nueva ley ambiental argentina” en www.ceppas.org/gaiat

intelectual, las patentes industriales o marcas. Tal vez la característica fundamental de la información, es su carácter de medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos...” si bien, cómo ya lo hemos analizado, no se agota en dicha instrumentalidad sino que se potencia y entre otros aspectos, “surge la noción de un derecho de acceso a la información, como exigencia de socialización de la información y por ende como límite a la exclusividad o al secreto de la información”⁵²³.

Ya en el primer capítulo del presente trabajo se ha tratado respecto a la necesidad e importancia de la información ambiental, en particular, con sus especiales connotaciones y alcances, debido a que, al carácter básico de toda información, se le suma las especiales complejidades del objeto de la misma: esto es el *ambiente*, con sus características, exigencias y urgencias actuales. También debemos recordar cómo bien lo señala MARTÍN MATEO⁵²⁴ que la “información es también un componente imprescindible de la educación ambiental y por supuesto también de la investigación” por todo lo cual resulta imprescindible su tratamiento.

Si se pretende fomentar la educación, formación, participación ambiental mediante la información, favoreciendo el desarrollo de actitudes positivas en relación al ambiente y la participación activa de los ciudadanos en la temática ambiental, será requisito ineludible que tal información se ofrezca en condiciones adecuadas, para que el receptor pueda seleccionar y valorar los datos perfilando, posteriormente, el cambio de actitud frente al tratamiento de los recursos naturales...Es indudable que una buena información ambiental, no sólo encauza y reorienta la conducta del consumidor, sino que puede ayudar a estimar y apreciar los recursos naturales por sí mismos, independientemente de la rentabilidad o utilidad que puedan brindar.⁵²⁵

Desde lo conceptual resulta complejo definir hoy el alcance de la “información ambiental”, debido a la vastedad del ambiente y también lo es desde la perspectiva jurídica si consideramos que si hablamos del derecho de acceso a

⁵²³ ABRAMOVICH, V. y COURTIS. Ob. Cit.

⁵²⁴ MARTÍN MATEO, R. Vid. *Tratado de ... Ob. Cit.* pág. 122.

⁵²⁵ JAQUENOD DE ZSÓGÓN, S. Ob. Cit., pág. 42.

la información ambiental, estamos hablando en primer término del derecho humano a la información, y cuando sumamos el ambiente, como objeto de la misma, surge un nuevo derecho humano cómo lo es el derecho al ambiente sano.

Así, considerando dicho objeto, recordamos que en la Conferencia de Tbilisi, sobre Educación Ambiental se definió al *ambiente* como "un conjunto de sistemas naturales y sociales en que viven el hombre y los demás organismos y de donde obtienen su subsistencia" (UNESCO, 1977). Si bien no señalan expresamente la innegable "interrelación" existentes, la complejidad resulta manifiesta: hablamos de sistemas naturales y sistemas culturales con todas sus elementos singulares, en constante interacción sistémica, influyéndose unos a otros y de allí lo arduo de asumirlo y comprenderlo desde nuestras concepciones lineales y compartimentalizadas vigentes.

En cuánto a qué comprende la información ambiental, o cuales son los elementos que la estructuran, vemos que, como no podía ser de otra manera, las definiciones son tan amplias como lo demanda el objeto, tanto respecto al *contenido* como al *formato*, de la misma. Así, tomando algunos conceptos, se ha expresado respecto a la información ambiental que "en un sentido amplio, y tal como lo ha adoptado nuestro derecho, a aquello relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable en cualquier forma de expresión o soporte"⁵²⁶

Desde la señera Directiva europea de los años noventa, al Convenio de Aarhus, como convenio de aspiraciones globales y toda la legislación ambiental que se ha ido generando en torno a la información ambiental, en los distintos continentes, amplia y variada ha sido la conceptualización de la misma, así como las interpretaciones doctrinarias y jurisprudenciales que fueron surgiendo tanto respecto al contenido como a los formatos.

⁵²⁶ NAPOLI, A. y Ot. *Acceso a la información pública: Una experiencia federal*. 1º ed. Fundación Ambiente y Recursos Naturales –FARN-, Buenos Aires, 2007, pág. 39.

Habiendo tratado ya los conceptos legislativos sobre la información ambiental, en el citado capítulo primero, sólo se reitera la consideración efectuada respecto a que de todos los conceptos incorporados en la numerosa normativa analizada, surge que el Convenio de Aarhus y la última Directiva europea 2003/4 son las de mayor amplitud ya que contienen aspectos no contemplados en las leyes dictadas ad hoc.

Así, en el Convenio de Aarhus además de englobar dentro del concepto de información ambiental al estado de los *elementos del ambiente* tales como aire, atmósfera, agua, suelo, tierra, agrega *paisajes, sitios naturales, diversidad biológica* y aún los *organismos modificados genéticamente* conocidos como – OMG- y sus interacciones. Luego continúa con los que ha denominado “factores”, englobando *sustancias, energía, ruidos, radiaciones*, así como *medidas administrativas, acuerdos ambientales, leyes, planes y programas relativos al ambiente*, así como *los análisis costos-beneficios u otros* similares en cuanto hipótesis económicas *utilizados en la toma de decisiones* ambientales. Finalmente, incorpora lo relativo al *estado de la salud humana*, su seguridad y sus condiciones de vida, así como el *estado de sitios culturales y de las construcciones* que sean o puedan ser alterados por el estado del ambiente o sus elementos, factores, actividades o medidas.

A este amplio catalogo de aspectos naturales, humanos y culturales, la Directiva 2003/ 4 suma nuevas cuestiones en el afán de lograr un mayor y mejor tratamiento de las problemáticas ambientales que intentamos comprender desde nuestras parcializaciones. Así, incorpora dentro del concepto de información ambiental los informes sobre la ejecución de la legislación ambiental, intentando coadyuvar al control respecto a la implementación de la novedosa legislación ambiental que se va sancionando y que van siendo la bisagra entre el modelo vigente y el cambio de paradigmas que se requiere para el logro de una sociedad sustentable, por denominarla de una manera más comprensible. El otro aporte, se refiere a la información relativa a la contaminación de la cadena alimentaria y su impacto en la salud y seguridad de las personas, dando así cauce al elemental derecho a saber en un aspecto primario y vital como el alimento que consumimos.

Asimismo, resultan importantes considerar, tanto en el ámbito local como para analizar en el ámbito comparado, algunas de las conclusiones extraídas durante la realización de un Taller sobre el Acceso a la Información Pública Ambiental⁵²⁷, celebrado en Argentina. En dicho ámbito, en cuanto a la interpretación del alcance del término *información pública ambiental*, se consideró indispensable tener en cuenta el concepto de *desarrollo sustentable* (incorporado en el artículo 41 en nuestra Constitución Nacional) así como que la misma debía ser considerada de orden público y, por ello, puesta a disposición de todos los ciudadanos, salvo en aquellos casos excepcionales dispuestos por la ley. También se destacó que resulta indispensable considerar la *veracidad* y *actualidad* de la información, así como los mecanismos o herramientas utilizados para su procesamiento, señalándose además que la *transparencia* en la información presenta una importancia fundamental en la promoción de la transparencia en la gestión pública.

También consideraron en dicho Taller que existen diversos tipos de información:

-*Información cruda o sin procesar*.⁵²⁸ se trata de datos solicitados por el ciudadano que no se encuentran sistematizados o aún cuando lo estuvieran presentan información ambiental que no se encuentra en la base de sistemas (vg. Permisos otorgados para la realización de cierto tipo de actividad).

-*Información procesada*: se trata de estadísticas, informes, declaraciones, documentos ya elaborados. En este caso es importante que se ponga en conocimiento del solicitante cuál ha sido la metodología utilizada para procesar los datos o información que origina la estadística o informe.

⁵²⁷ En el mes de septiembre de 2004, se llevó a cabo en la Ciudad de Buenos Aires, un Taller sobre el Acceso a la Información Pública Ambiental, organizado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental de la UICN. Vid. www.farn.org.ar

⁵²⁸ En cuanto al primer tipo de información –esto es, “cruda o sin procesar”– que podemos equiparar con “documentos en elaboración o inconclusos”, es dable citar un antecedente jurisprudencial español donde se planteó la solicitud de información ambiental, que fue denegada por tratarse de información que estaba inconclusa, en proceso de elaboración:

C: Información no elaborada: comprende la información que no ha sido producida, pero cuya elaboración constituye una obligación de la autoridad o de la persona física o jurídica pública o privada. En este caso, puede requerirse su producción.

La Asociación Ecologista de Defensa de la Naturaleza (AEDENAT) Ecologista en Acción, solicitó acceso a actas de inspección en materia nuclear o radioactiva ante un supuesto escape radiactivo en la factoría de la entidad Acerinox sita en Los Barrios (Cádiz) siéndole denegado dicho acceso por el Consejo de Seguridad Nuclear al tenor literal del artículo 3.3 de la Ley 38/1995 en cuya virtud las Administraciones Públicas podrán denegar una solicitud de acceso a la información sobre medio ambiente cuando afecte a documentos o datos inconclusos, se refiera a comunicaciones o deliberaciones internas de las Administraciones Públicas.

La citada Asociación demandó a la Administración General del Estado, Lainsa, Egmasa, SA, Presur, SA y Acerinox, SA, y la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó Sentencia, en 29-02-2000, estimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución del Consejo de Seguridad Nuclear, de 21-12-1998. La Administración interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo, el cual confirmó la sentencia citada.

Entre las consideraciones de dicho tribunal es dable citar: *“Que ciñéndose, por tanto, el “thema decidendi” a la determinación de si las actas no facilitadas tienen carácter de “documentos o datos inconclusos” o constituir “comunicaciones o deliberaciones internas” de la Administración, lo cierto y verdad es que, limitándose el acto administrativo a impedir el acceso a la información interesada con el fundamento reseñado, sin invocación de cualquier otra causa de las que podrían respaldar la decisión, una interpretación lógica permite afirmar que los actos de inspección no son datos inconclusos, toda vez que en si mismos contienen todos aquellos que comprueban o refieren, sirviendo de cabeza a los expedientes correspondientes, y además, a mayor abundamiento, ni entrañan una comunicación ni una deliberación interna de las Administraciones Públicas, por lo que debieron ser entregadas a quien reunía los requisitos que a tal fin exige el*

artículo 1 de la Ley 38/1995».

Cita además jurisprudencia del Tribunal Europeo respecto a una interpretación amplia de “información ambiental” como los casos Mecklenburg/Kreis Pinnenberg (STJUE de 17 de junio de 1998); Glawischnig, STJUE de 12 de junio de 2003 y STJUE de 26 de junio de 2003, (Comisión contra Francia, en recurso de incumplimiento), los cuales se tratarán en los párrafos siguientes, en relación a lo allí vertido respecto al concepto de información ambiental y la hermenéutica del mismo.

Legó del breve repaso efectuado respecto a las aportaciones novedosas y positivas efectuadas a la conceptualización del derecho a la información ambiental desde el ámbito legislativo, a continuación se realizará un tratamiento general respecto a los alcances de los conceptos tratando de sumar como aporte los desarrollos jurisprudenciales que se vienen dando en cuanto a la información ambiental.

Al respecto cabe citar la jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia Europeo en un leading case como lo es la causa *Mecklenburg*, en donde el Tribunal se expidió a favor de un criterio amplio en cuanto a la interpretación del concepto de información ambiental, ante la acción incoada por un ciudadano alemán que solicitó información al municipio respecto a un informe relativo a un procedimiento para la aprobación de un plan de construcción de carretera, la cual le fue denegado arguyendo que dicha información no encuadraba dentro del concepto de información ambiental de la Directiva 90/313.

Analizando la expresión «*cualquier información*», se señaló que «*debe considerarse que el ámbito de aplicación de dicho artículo 2, letra a), y por tanto el de la Directiva 90/313 (LCEur 1990\ 613) se concibió para ser amplio. Así se incluye toda la información que verse sobre el estado del medio ambiente, ya sea sobre las actividades o medidas que puedan afectarle, o también sobre las actividades o medidas destinadas a proteger el medio ambiente, sin que la enumeración que figura en dicha disposición implique indicación alguna que pueda restringir el alcance*»; que «*el concepto de “información sobre medio*

ambiente” debe tener lógicamente un alcance mas amplio que el total de las actividades de las autoridades públicas»

Como surge de la transcripción efectuada la sentencia del Tribunal de Justicia Europea hizo lugar a la demanda, pronunciándose a favor de una interpretación amplia del concepto “*información ambiental*” de la citada Directiva, estableciendo que de dicho concepto surgía con claridad la pretensión del legislador de darle “*un sentido amplio que abarca tanto los datos como las actividades referentes al estado de dichos elementos*”⁵²⁹.

Luego más adelante, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, se expidió en relación a una solicitud de información presentada en Austria, por Eva GLAWISCHNIG, Diputada del Nationalrat (Parlamento Federal de la República de Austria-), y el Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen⁵³⁰, (Ministro Federal de seguridad social y generaciones) acerca de las medidas administrativas de control de los productos fabricados con soja y maíz modificados genéticamente (OMG) y falló excluyendo el nombre de un fabricante y la denominación de un producto alimenticio, que fueron objeto de sanciones administrativas de control para comprobar la observancia del Reglamento (CE) núm. 1139/98, relativo a las normas de etiquetado de los productos alimenticios fabricados a partir de organismos modificados genéticamente⁵³¹.

En esta causa, no se aplicó la nueva Directiva 2003/4/CE aún cuando se reconoció que la misma contenía “una definición del concepto de información sobre medio ambiente más amplia y detallada que la recogida en la Directiva

⁵²⁹ Vid. STJCE de 17 de Junio de 1998. (C-231/96)

⁵³⁰ STJCE 2003/172, Luxemburgo (Sala Quinta), de 12 de junio de 2003. (Asunto C-316/2001).

⁵³¹ En las consideraciones de dicha sentencia se analizó si puede considerarse información ambiental en el sentido que daba el artículo 2, letra a) de la ya derogada Directiva 90/313/CEE:

-El nombre de un fabricante y la denominación de un producto alimenticio que haya sido objeto de un control administrativo en el que se hayan apreciado irregularidades por etiquetado defectuoso conforme al Reglamento (CE) núm. 1139/1998.

-Los documentos administrativos de los que se desprende la frecuencia con que se han impuesto sanciones administrativas por infracción del Reglamento (CE) núm. 1139/1998,

-Los documentos administrativos de los que se desprende qué fabricantes y qué productos han sido objeto de sanciones administrativas por infracción del Reglamento (CE) núm. 1139/1998.

90/313,” pues si bien la Directiva 2003/4 derogaba la Directiva 90/313, recién entraba en vigencia a partir del 14 de febrero de 2005.

También se esgrimió que si bien el legislador comunitario deseaba dar al concepto de «información sobre medio ambiente», contenido en el artículo 2, letra a), de la Directiva 90/313, un sentido amplio, por lo que se abstuvo de definir tal concepto de modo que pudiera quedar excluida del ámbito de aplicación de la mencionada Directiva alguna de las actividades que ejerce la autoridad pública (véase la sentencia Mecklenburg [TJCE 1998\ 144], antes citada, apartados 19 y 20), no obstante, dicha Directiva “no tiene por objeto reconocer un derecho de acceso general e ilimitado a la totalidad de la información que obre en poder de las autoridades públicas y que guarde relación, aun cuando sea mínima, con alguno de los elementos del medio ambiente”. En efecto, la Directiva 90/313 exige que, para quedar amparada por el derecho de acceso que instaura, tal información debe hallarse comprendida en al menos una de las tres categorías enumeradas en dicha disposición.

Fallando finalmente que el artículo 2, letra a), de la Directiva 90/313/CEE “debe interpretarse en el sentido de que no constituyen información sobre medio ambiente conforme a la mencionada disposición el nombre de un fabricante y la denominación de un producto alimenticio que hayan sido objeto de medidas administrativas de control para comprobar la observancia del Reglamento (CE) núm. 1139/1998 ...relativo a la indicación obligatoria, en el etiquetado de determinados productos alimenticios fabricados a partir de organismos modificados genéticamente, de información distinta de la prevista en la Directiva 79/112/CEE..., en su versión modificada por el Reglamento (CE) núm. 49/2000...las sanciones administrativas impuestas a raíz de dichas medidas y los fabricantes y productos a que se refieren tales sanciones”.

Se trata de un fallo que no compartimos porque como expresara la presentante Glawischnig “la comercialización de productos alimenticios se encuentra incluida en la segunda categoría de información cuando afecta o puede afectar adversamente al medio ambiente. Afirma que la mencionada categoría incluye, entre otros, los datos relativos a los productos para los que, como sucede

con los productos que consistan en OMG o que los contengan, ha de observarse un procedimiento de autorización o un etiquetado específico para la protección del medio ambiente. En su opinión, habida cuenta de que dicho procedimiento tiene por objeto la evaluación de los riesgos para la salud humana y para el medio ambiente y de que debe entenderse que el ser humano forma parte del medio ambiente en el sentido de la Directiva 90/313 (LCEur 1990\ 613), la irregularidad en el etiquetado de productos que contengan OMG constituye información sobre el medio ambiente. Asimismo, también alegó que “las sanciones administrativas por incumplimiento de la obligación de etiquetado constituyen, aun cuando sólo sea indirectamente, medidas de protección del medio ambiente. Por consiguiente, la información relativa a tales sanciones se encuentra también incluida en la tercera categoría”.

Además hemos pasado de un régimen de medidas cautelares asegurativas del resultado del proceso, garantista formal, a un sistema de tutela inmediata, anticipada, efectiva, material. Estamos pasando de una proceso muerto a un proceso vivo. El proceso colectivo, exige un *aggiornamento* de técnicas jurídicas, diferenciadas, flexibles, menos formalista más teleológica⁵³².

Cabe recordar ante estos fallos judiciales las reflexiones a las que arribaron en el Simposio Mundial de Jueces Johannesburgo, celebrado en Sudáfrica, en agosto de 2002, al que concurrieron representantes de las Cortes Supremas de numerosos países del globo, en donde entre otros aspectos relativos a la problemática ambiental y los desafíos que nos impone expresaron “Reconocemos que la rápida evolución de los acuerdos ambientales multilaterales, las constituciones y los estatutos nacionales relativos a la protección del medio ambiente requiere cada vez en mayor medida que los tribunales interpreten y apliquen los nuevos instrumentos jurídicos de forma coherente con los principios del desarrollo sostenible”⁵³³.

Asimismo, en la cumbre regional de jueces latinoamericanos, previo a la

⁵³² MORELLO, Augusto. La Tutela de los intereses difusos en el derecho argentino. Ed. Platense, La Plata, 1999, pág. 37.

⁵³³ Vid Unep Compendium of Summaries of Judicial Decisions in Environment Related

reunión mundial de Johannesburgo, los mismos manifestaron en la Declaración suscripta que “los jueces latinoamericanos han podido encontrar algunas soluciones novedosas, hasta donde lo permite la discrecionalidad que les concede la legislación vigente. No pocas veces, estas soluciones han terminado siendo incorporadas a la propia legislación. El derecho ambiental jurisprudencial se ha transformado, de esa manera, en una importante fuente del derecho ambiental positivo...Consideramos, sin embargo, que los profundos cambios que han tenido lugar en el interior de las sociedades durante el siglo XX y la emergencia de nuevos y dramáticos problemas exigen soluciones jurídicas distintas a las tradicionales, como es el caso de los problemas que afectan al medio ambiente”⁵³⁴.

También la Comisión de las Comunidades Europeas, inició una causa⁵³⁵ contra la República francesa por haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 90/313/CEE sobre libertad de acceso a la información en materia ambiental, al no haber adaptado correctamente su Derecho interno a dicha Directiva, entre otros aspectos, en lo referido al concepto de información ambiental.

El Tribunal Europeo, a través de la Sala Sexta, nuevamente aplica la amplitud de criterios empleada en la resolución del caso Mecklenburg considerando que, cuando “se utilizan los términos «cualquier información», debe considerarse que el ámbito de aplicación de dicho artículo 2, letra a), y por tanto el de la Directiva 90/313... se concibió para ser amplio. Así, se incluye toda la información que verse sobre el estado del medio ambiente, ya sea sobre las actividades o medidas que puedan afectarle, o también sobre las actividades o medidas destinadas a proteger el medio ambiente, sin que la enumeración que figura en dicha disposición implique indicación alguna que pueda restringir el alcance, sobre todo en el sentido que preconiza el Gobierno francés”.

Cases 4 - Policy Series - August 2002

⁵³⁴ Declaración de México. Ciudad de México, a 28 de enero del año 2000.

⁵³⁵ STJCE 2003/191 Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Luxemburgo (Sala Sexta) de 26 de junio de 2003. Asunto C-233/2000

“Esta apreciación se ve corroborada por la interpretación que el Tribunal de Justicia ya dio de la misma disposición en su sentencia de 17 de junio de 1998 (TJCE 1998, 144), Mecklenburg... En particular, el Tribunal de Justicia declaró en el apartado 20 de dicha sentencia «el legislador comunitario se abstuvo de dar al concepto de información sobre medio ambiente una definición que pudiera excluir alguna de las actividades que desarrolla la autoridad pública». Además, al utilizar los términos «incluidas las medidas administrativas» en el artículo 2, letra a), de la Directiva 90/313 (LCEur 1990, 613) se deduce que el concepto de «información sobre medio ambiente» debe tener lógicamente un alcance más amplio que el total de las actividades de las autoridades públicas”.

De las consideraciones anteriores resulta que la Directiva 90/313 (LCEur 1990, 613) se refiere a todo acto, cualquiera que sea su naturaleza, que pueda afectar al estado de alguno de los sectores del medio ambiente cubiertos por dicha Directiva o protegerlo, de manera que, frente a lo que alega el Gobierno francés con carácter principal, el concepto de «información sobre medio ambiente» en el sentido de dicha Directiva debe incluir los documentos que no tengan relación con el ejercicio de un servicio público⁵³⁶.

Por otra parte, respecto a la cuestión de permitir el acceso a la información de una parte o en forma parcial, el Tribunal consideró que “la Directiva 90/313 (LCEur 1990, 613) impone a los Estados miembros la obligación de facilitar parcialmente la información en posesión de las autoridades públicas cuando sea posible separar de la misma la información que puede ser protegida por la confidencialidad o el secreto. Dedujo que esta disposición impone a los Estados miembros una obligación precisa de resultado que regula directamente la situación jurídica de los particulares que de este modo disfrutaran del derecho de obtener información en las condiciones enunciadas en dicha disposición (sentencia de 9 septiembre de 1999 [TJCE 1999, 178], Comisión/Alemania, C-217/1997, Rec. pg. I-5087, apartado 33)”⁵³⁷.

⁵³⁶ Vid. Puntos 45 y ss., de la citada sentencia STJCE 2003/191.

⁵³⁷ Vid. Pto. 66 de la sentencia STJCE 2003/191.

Es así que el Tribunal Europeo falla condenando a la República Francesa por haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, letra a), y 3, apartados 1, 2 y 4, de la Directiva 90/313/CEE, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente:

- Al limitar la obligación de comunicar la información sobre medio ambiente a los «documentos administrativos» en el sentido de la Ley núm. 78-753, de 17 de julio de 1978, por la que se adoptan diversas medidas de mejora de las relaciones entre la Administración y el público y diversas disposiciones de carácter administrativo, social y fiscal;

-Al establecer, entre la causas de denegación de la comunicación de tal información, una causa basada en que la consulta o la comunicación del documento viole «de manera general, los secretos protegidos por la Ley»;

-Al no prever en la normativa nacional una disposición según la cual la información sobre medio ambiente pueda ser objeto de una comunicación parcial cuando sea posible suprimir de ella las menciones que afecten a los intereses contemplados en el artículo 3, apartado 2, de dicha Directiva que, por tanto, pueden justificar una denegación de la comunicación.

-Al no prever, en el supuesto de una resolución denegatoria presunta de una solicitud de información sobre medio ambiente que las autoridades públicas estén obligadas a facilitar la motivación de dicha denegación de oficio y a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la presentación de la solicitud inicial.

2.-Legitimación

Para encarar el tratamiento de la legitimación, entendida como la aptitud o capacidad para requerir, en este caso el acceso a la información ambiental, tanto en cuanto a sujetos activos como pasivos, no se debe pasar por alto que nos encontramos frente a una cuestión jurídica que en primera instancia pudiere parecer de un carácter procedimental o instrumental, cuya entidad no es nada menor ya que se encuentra directamente relacionada a principios consagrados tanto en Declaraciones Internacionales de los Derechos del Hombre, como en numerosísimas Constituciones⁵³⁸, tal es el caso del principio de legalidad,

⁵³⁸ a) La constitución y el sistema de derechos no deben ser vistos como un simple conjunto taxativo de normas, por afuera de cuya sumatoria no hay ni queda nada; b)

imbricado con derechos sustantivos⁵³⁹ cuya vigencia y plenitud se deben garantizar en todo Estado de Derecho y que esencialmente en el caso que nos ocupa, compete a la Administración velar por la vigencia no sólo del citado principio de legalidad, sino también por los principios de transparencia y eficacia.

Es así que en el derecho de acceso a la información ambiental, se conjugan dos derechos humanos básicos⁵⁴⁰ de tercera generación, tanto individuales o personales como colectivos y sociales: el derecho a la información y el derecho al ambiente sano⁵⁴¹, los cuales requieren y exigen una clara,

A la inversa, la completitud de una y de otro es cuanto conjunto normativo, con toda la fuerza que éste les confiere, se compone de normas, silencios e implicitudes (o carencias normativas); principios, valores, fines razón histórica, en unidad y retroalimentación de fuentes internas e internacionales; c)La interpretación y la integración del conjunto normativo así considerado exige que para cada derecho, para cada libertad y para cada garantía en cada caso, haya o no haya norma previsoramente expresa, la comprensión y la construcción de lo que se decida y resuelva venga presidida por el principio de mayor favor_y de optimización del plexo de derechos.”

BIDART CAMPOS, Germán J. *La interpretación de los Derechos Humanos* EDIAR S.A.E.C.I. y F. Buenos Aires, 1994, pág. 92.

⁵³⁹ Vid. C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 1ª, 27/4/1999 - Béliz, Gustavo s/incidente y otros v. Estado Nacional-Poder Ejecutivo Nacional". Decreto 357/1998 s/proceso de conocimiento /causa: 3822/1999. ED del 29/9/1999. "Tener legitimación equivale a tener derecho. La institución está intrínsecamente relacionada con una cuestión sustancial, no formal. Sólo cuando es ostensible que quien reúne la calidad de parte no es titular de la relación jurídica ventilada, el juez puede rechazar la pretensión sin esperar a la sustanciación final del juicio. (De la disidencia parcial del Dr. Licht, consid. 4). Admitir derechos sustantivos importa, por un mínimo de congruencia interpretativa, reconocer también legitimación judicial para su defensa y ejercicio. No se puede sostener racionalmente que exista derecho pero no exista acción"(Gordillo, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", Fundación de Derecho Administrativo, 2ª ed. II-11). (De la disidencia parcial del Dr. Licht, consid. 6).

⁵⁴⁰ Al respecto cabe recordar aquí la vigencia del denominado "Principio Pro Homine", "un criterio hermeneúico que informa todo el Derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos o, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria".

CARPIO MARCOS, E. *La interpretación de los derechos fundamentales*. Serie Derechos y Garantías No. 9 Ed. Palestra, Lima, 2004, pág.28.

⁵⁴¹ "La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales". RODRIGUEZ, C. A. "La defensa de los bienes públicos ambientales por la Corte Suprema de Justicia de la Nación", en *Doctrina Judicial*, Ed. La Ley, Buenos Aires, 05/07/2006, págs. 703 a 710.

decidida y firme actuación republicana y democrática por parte de los representantes de los organismos del Estado que deben velar y garantizar la vigencia de estos derechos.

Esta es la sustancia o esencia de los derechos involucrados, por lo cual al plasmar legislativa y reglamentariamente la vigencia y operatividad de estos derechos, se debe tener sumo cuidado con no desvirtuar la naturaleza jurídica de los mismos; por ello la legitimación debe ser decididamente AMPLIA y sin cortapisas si realmente se persigue llevar al conocimiento, comprensión y definitiva toma de conciencia de los habitantes la gravedad y envergadura de la problemática ambiental que asumida o silenciosamente se sobrelleva en cada rincón del planeta, en menor o mayor intensidad, aunque cada vez más creciente y global y que requiere de la accesibilidad a una información ambiental oportuna, veraz y adecuada para una participación crítica y positiva que facilite la gobernabilidad ambiental.

Debemos tener bien presente que en cada elección que realizamos no sólo periódicamente y en lo relativo a las que nos competen como ciudadanos, sino cada día, en nuestra vida cotidiana, provocamos un impacto en nuestro entorno natural: tanto en la elección y uso de energía que consumimos para desarrollar nuestra actividad en nuestra propia casa, la de nuestro transporte, en el agua que utilizamos, el tipo de consumo que efectuamos para alimentarnos, vestirnos o curarnos, con los cuales además producimos una ingente cantidad de residuos.

La amenaza potencial al ejercicio de derechos fundamentales, o bien la necesidad de prevenir su frustración dada la consumación de un hecho, requiere la posibilidad de acceder a información que pueda anticipar la ocurrencia de daños de difícil reparación posterior⁵⁴².

Ello nos exige contar con la información básica y necesaria para de este modo poder ejercer de forma cabal, racional y responsable, esto es, razonadamente y en un ineludible contexto de libertad, el pensar, reflexionar,

requerir, debatir, exigir y elegir a conciencia tanto en nuestras decisiones relativas a un consumo responsable y solidario como para entrar en el debate de ideas para formar parte en la toma de decisión en materia ambiental.

La consecuencia más positiva de este tipo de regulaciones es la forma en la cual la transparencia obligará a la administración pública a poner mayores recaudos en los procedimientos administrativos, los fundamentos jurídicos y la sustanciación de sus resoluciones y actos administrativos. Siempre estará la "Espada de Damocles" del escrutinio externo⁵⁴³.

Es así que, en virtud a los polifacéticos aspectos del derecho de acceso a la información ambiental, por lo cual se lo caracterizado en este trabajo como un derecho "poliédrico, multidimensional y sinérgico", sus implicancias no sólo alcanzan al solicitante individual o colectivo, al ejercicio de sus libertades individuales o públicas, a la vigencia de sus derechos humanos más básicos y fundamentales de acceder a la información que necesita para ejercer cabalmente sus libertades y a aspirar a un desarrollo pleno, sino que además actúa cómo contralor de procesos de toma de decisión que involucran a la comunidad y al entorno natural, por lo cual coadyuva a prácticas más transparentes y democráticas.

En la reciente jurisprudencia argentina, en uno de los casos líderes en la materia, se estableció que "la obligación de informar de los organismos públicos en materia ambiental, se aplica a todo aquel que pueda tener interés en que le sea satisfecho ese derecho"⁵⁴⁴ reafirmando así en el ámbito judicial una saludable vocación de apertura.

⁵⁴² ABRAMOVICH, V y COURTIS, C. "El acceso a la información como derecho". <http://www.abogadosvoluntarios.net/> Consultada el 14/02/05

⁵⁴³ WALSH, Juan: "El libre acceso a la información ambiental: Una pieza clave en la reglamentación del artículo 41 de la Constitución Nacional". LA LEY, Buenos Aires, 01/04/2004.

⁵⁴⁴ Vid. En JA 2003-IV-348. "Fundación Accionar Preservación Ambiente Sustentable c/ Comité Ejecutor Plan GAYM Cuenca Matanza – Riachuelo y otro s/ amparo", Cámara Nacional de Apelaciones Contencioso Administrativo Federal, Sala I, 16/04/02.

Efectivamente, como se afirmará precedentemente, la legitimación necesariamente debe ser AMPLIA, en base a todas las consideraciones que se han efectuado, pues además surge como un dato de la realidad que, tanto en el ámbito nacional como comparado, la mayoría de las solicitudes de información ambiental son presentadas por ONGs que representan intereses colectivos, supraindividuales, presentes y futuros que merecen el mayor respaldo y respuesta.

A. Sujeto Pasivo

En cuanto al sujeto pasivo, la legitimación pasiva hace referencia a todos aquellos sujetos a los cuales puede solicitarse información, en el caso, las instituciones públicas u organizaciones privadas a las que los individuos pueden acudir en busca de información que necesitan.

Así, teniendo en cuenta todo lo que hemos tratado respecto a la relevancia vital de la información, y más precisamente la trascendencia actual de la información ambiental, el sujeto pasivo de esta obligación, no puede ser otro que el Estado, en su carácter de garante del bien común; no obstante dentro del mismo se hará hincapié en la Administración, como órgano ejecutivo del Estado que debe planificar y ejecutar políticas, planes y programas ambientales, llevando a cabo la gestión del ambiente que le compete.

Es así que, básicamente, el deber de información “está a cargo del Estado, el que dentro del mecanismo funcional en la República moderna, de bases democráticas, ha de abastecer en forma adecuada, permanente, puntual, según las diversificaciones socioeconómicas y culturales...Este deber deviene, de más en más, intenso y de cumplimiento inexorable, leal y sostenido”⁵⁴⁵.

Dicha obligación, como sostiene BIDART CAMPOS “ no sólo se limita a la recolección de datos y a proporcionar la información correspondiente, sino que la misma deberá ser elaborada, ordenada y procesada a fin de que sea completa y se permita el fácil acceso a los particulares. Esto implica que el Estado

necesariamente debe: a) coleccionar y procesar la información en debida forma para lo cual desarrolla una actividad de control (a efectos de conocer todas las situaciones reales o potencialmente dañinas) y b) suministrar y difundir públicamente la información actualizada a toda la sociedad de forma permanente y eficaz”.⁵⁴⁶

No obstante, también hay que remarcar que “es prioritario...para la efectiva defensa del medio ambiente, garantizar los mecanismos o procedimientos de acceso a la información pública ambiental,...que...pesan no sólo en cabeza del Estado en todos sus niveles de organización, nacional o federal, provincial o estadual, y local municipal, sino también en los entes de la administración pública, empresas concesionarias de servicios públicos o de obras públicas,...sino también es obligación principal de los particulares o privados, que desarrollan actividades de impacto ambiental”⁵⁴⁷.

Es así que, “la cuestión ambiental introduce la categoría de las informaciones privadas de impacto social, que son todas aquellas que una empresa tiene dentro de su esfera privada, pero que afectan al ambiente, y por ello se permite el acceso a las mismas”⁵⁴⁸.

Por tanto, en principio, el sujeto pasivo del requerimiento de la información ambiental es primordialmente, la Administración⁵⁴⁹, y no sólo aquellos organismos

⁵⁴⁵ MORELLO, A. “El conocimiento de los derechos... Ob. Cit. Pág. 946

⁵⁴⁶ BIDART CAMPOS, G. Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino. T. I. Ed. Ediar, Buenos Aires, 2001, pág. 235.

⁵⁴⁷ PICOLLOTTI, R. “El acceso a la información y participación popular en los procesos colectivos ambientales” en BENJAMÍN, A., LECEY, E. y CAPPELLI, S. (Org.). Homenaje a Vladimir PASSOS de FREITAS. “Medio Ambiente e Acesso à Justiça. Flora, Reserva Legal e APP”, Instituto O´direito por um Planeta Verdem, Volumen 3, Sao Paulo, 2007, pág. 357.

⁵⁴⁸ LORENZETTI, R. ob. Cit.

⁵⁴⁹ Cabe señalar que en Argentina el deber de brindar información ambiental, más allá de la Ley N° 25831 que rige en todo el país como “presupuesto mínimo” (esto es, como “...norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional...art. 6º) sobre el derecho a la información ambiental, y de la Ley N° 25.675 o Ley General del Ambiente que estableció criterios básicos al respecto, dicho deber es de raigambre constitucional en virtud de que, al incorporarse la cláusula de protección ambiental en la reforma constitucional de 1994, se estableció en el artículo 41 el “derecho al ambiente sano”, y que “las autoridades proveeran a la protección de este derecho” y además, “a la información y educación ambientales”.

que tengan a su cargo la gestión ambiental- tales como ministerios, secretarías, direcciones o agencias ambientales, sino también los diversos organismos con incumbencia ambiental, esto es que aún cuando no estén dentro de la estructura ambiental realicen actividades relacionadas con el ambiente o con impactos ambientales (cómo por ejemplo organismos que administren el agua, obras públicas, minería, áreas de salud tales como epidemiología, etc.), así como las personas, sean físicas o jurídicas, privadas o públicas, organismos u entes descentralizados que ejerzan responsabilidades o funciones públicas o presten servicios públicos que se les hayan delegado y/o concesionado, relacionados con recursos naturales o al ambiente.

En este punto que tratamos, también es esencial que se garantice una legitimación pasiva también amplia de modo tal de no dejar ámbitos del gobierno y/o delegados o privatizados cuya información pueda eximirse de ser objeto de este vital derecho de acceso a la información ambiental, de tan urgente necesidad de realización.

En el caso de la mayoría de los países latinoamericanos cabe recordar que durante la denominada “*década perdida*” de los noventa, se produjo un nefasto proceso privatizador, en un contexto de descontrol y corrupción, de recursos vitales y estratégicos tales como el agua, petróleo o gas, por ello es muy importante que, en nuestros países la ley incluya a las empresas privadas prestatarias de servicios públicos como sujetos pasivos u obligados a proveer información.

Para que dicho sujeto pasivo realice la prestación u obligación a su cargo, - básicamente de dar información, la cual incluye la de recabar, elaborar,

La interpretación doctrinaria respecto del alcance del término “autoridades” ha considerado que el mismo es abarcativo de todas las autoridades de todas las jurisdicciones –nacional, provincial y municipal- y de todos los poderes –ejecutivo, legislativo y judicial-que integran el Estado; a ello se sumó el precedente jurisprudencial de “Fundación Accionar Preservación Ambiente Sustentable c/ Comité Ejecutor Plan GAYM Cuenca Matanza – Riachuelo y otro s/ amparo”, Cámara Nacional de Apelaciones Contencioso Administrativo Federal, Sala I, 16/04/02, ya citado, en igual sentido.

sistematizar la información ambiental para ponerla accesible al público-, tiene a su cargo el deber de dotar de los medios, infraestructura y personal calificado para efectuar las distintas tareas de recolección de tal información, tan vasta y dispersa, así como la elaboración de informes y/o datos básicos, para luego procesarla y ponerla disponible, todo lo cual, exige también profundizar en la imprescindible interacción y cooperación intergubernamental para cumplir con dicho deber.

Todo ello, no puede negarse, representa uno de los principales escollos, para la aplicación de la reciente norma de presupuestos mínimos para el acceso a la información ambiental en Argentina, dado su carácter federal y las diversas realidades que plantea la vasta geografía argentina, con diversas problemáticas y necesidades en donde en la mayoría de las provincias no cuentan ni con dependencias u oficinas específicas de información ambiental, ni con bases de datos y personal calificado tanto para la recolección, acopio y sistematización de dicha información como para la atención al público. Tampoco se puede desconocer que a la falta de dichos medios básicos, se suma la escasa o inexistente decisión política para trabajar con firmeza en estas cuestiones tras la búsqueda de las necesarias y urgentes soluciones, todo lo cual no hace más que avizorar la judicialización de las solicitudes de información ambiental cuando no encuentren el adecuado cauce, que las administraciones dilatan en implementar⁵⁵⁰.

⁵⁵⁰ Así, aún continúan con muy escaso cumplimiento, los mandatos que surgen de la Ley General del Ambiente –Ley 25.675- que incluyó entre los denominados “instrumentos de política y gestión ambiental, la información y participación ambiental. Esta norma que rige en todo el país, dado su carácter de “presupuesto mínimo ambiental”, y que además es de orden público (art. 3º) estableció en sus arts. 17 y 18 deberes tales como el desarrollo de un sistema integrado de información ambiental; informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos de actividades antrópicas presentes y futuras y la preentación de un informe anual al Congreso sobre el estado de la sustentabilidad, ecológica, económica y social del país; todos ellos de escaso o nulo cumplimiento.

Por ello, no resultan casuales los más recientes fallos de la justicia argentina, que ante la desidia e incumplimientos señalados, debe reforzar su rol garantista en pos de la vigencia de los derechos consagrados. Pero evidentemente es el ámbito ejecutivo, la Administración, la encargada de acometer las acciones necesarias para la implementación de todo el andamiaje requerido para dar respuesta y cabida a la información ambiental, pues la judicialización de los reclamos son el último recurso, en un estado ambiental crítico que clama por prevención, precaución y la primacía de valores basados en el respeto y solidaridad.

Respecto al último aspecto señalado precedentemente, resulta oportuno recordar lo establecido en la novísima normativa española de acceso a la información ambiental –Ley 27- que alude expresamente a la “colaboración interadministrativa”⁵⁵¹, por el que se deberán establecer mecanismos eficaces, en base a los principios de información mutua, cooperación y colaboración, lo cual también sería muy positivo aplicar no sólo entre organismos de una misma jurisdicción, sea ésta municipal, provincial o nacional sino entre las diversas jurisdicciones.

La escasez de medios, estructuras o recursos muchas veces también puede encontrar cauce adecuado en el uso más eficiente y coordinado de todos los medios hoy existentes en la Administración: pero se continúa, y máxime en estos ámbitos burocratizados, estancados con una visión y mentalidad cerradas y compartimentalizadas, anclados en la sinrazón de que cada sector es un bastión inexpugnable, cómo si la buena gestión de la Administración o el Estado en definitiva, no dependiera de todos y cada una de sus partes integrantes, cuya razón de ser, reside en la de brindar servicios a la comunidad, dando cumplimiento a principios básicos no sólo de legalidad sino también de economía procesal, celeridad y eficacia.

Finalmente, se debe remarcar además, que los sujetos obligados a brindar información ambiental, tanto públicos o privados, ineludiblemente deben cumplimentar además, exigencias básicas para la búsqueda, elaboración, sistematización, puesta a disposición y difusión de dicha información relativas a la veracidad, claridad, objetividad, completitud, accesibilidad, sistematización, actualización de los datos y oportunidad de la información, características que ya han sido analizadas en el primer capítulo del presente trabajo.

B. Sujetos Activos

⁵⁵¹ Vid. Art. 4. Ley N^o 27/2006, de 18 de julio. BOE 171, pág. 27112.

Por otra parte, nos encontramos con la contrapartida de los sujetos activos que son los titulares del derecho de acceso a la información ambiental, aquellos que gozan de legitimación activa, o sea quienes han sido habilitados por la ley para solicitarla.

MARTIN MATEO, expresa respecto al derecho de información ambiental que “aunque materialmente de carácter instrumental, formalmente constituye un derecho subjetivo de titularidad colectiva genéricamente atribuido a todas las personas que deseen ejecutarlo, que no están obligados a probar interés determinado”.⁵⁵²

La doctrina entonces, propone que la titularidad sea reconocida en forma amplia, considerando como expresa FERNANDEZ RAMOS⁵⁵³, que el punto de partida ha de ser un principio de universalidad subjetiva del derecho de acceso.

Es así que el derecho al acceso a la información pública ha registrado un avance sustantivo en el transcurso de los años, pasando de una concepción restrictiva que sólo admitía dicha legitimación al afectado o su representante, sin dar cabida a intereses difusos o colectivos, a una concepción contemporánea en donde en la mayoría de los casos, ya no es necesario demostrar un interés determinado para solicitar información⁵⁵⁴.

Habiendo tratado ya en la evolución histórica, la consagración universal del derecho a la información que está incluido en la libertad de expresión, también encontramos jurisprudencia internacional garantizándolo y expresando que al “lesionar el derecho de toda persona a estar bien informada, la violación afecta una de las condiciones básicas de una sociedad democrática”⁵⁵⁵.

⁵⁵² MARTIN MATEO, R. “El derecho a la información ambiental”, en Revista de Política y Derecho Ambientales en América latina y el Caribe. Vol 1, 1994, pág. 51.

⁵⁵³ FERNÁNDEZ RAMOS, S. “Algunas proposiciones para una ley de acceso a la información. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art5.htm> Consultada el 23/10/05

⁵⁵⁴ VILLANUEVA, E. *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F., 2003, pág. LIV (Segunda Parte).

⁵⁵⁵ Vid. Fallo Corte IDH. OP-05/85 del 13/11/1985, Ser. A N° 5, párr. 30.

Es así que encontramos que, tanto la jurisprudencia argentina como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, manifiestan respecto del “derecho de acceso a la información como una de las dos caras del derecho a la libertad de expresión. Por un lado, el derecho de cada individuo a manifestar su pensamiento y por otro lado un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno”⁵⁵⁶, en consecuencia, en cuanto a la legitimación activa, existen numerosos fallos nacionales⁵⁵⁷ y de la Corte Interamericana⁵⁵⁸ otorgando legitimación a numerosas asociaciones dado su función social.

Especialmente, en cuanto al acceso a la información ambiental, recordemos que ya en 1992, en la Declaración de Río, al consagrarse el Principio 10⁵⁵⁹, se estableció que toda persona debía tener acceso adecuado a la información sobre el 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, estableciendo además que los Estados debían facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos.

Con el transcurso del tiempo, se fueron registrando avances en cuanto a la legitimación y prácticamente en la mayoría normativa contemporánea se verifica una amplia legitimación, aunque con algunos matices. En la generalidad de la legislación nacional y comparada se reconoce legitimación activa a “toda

⁵⁵⁶ BASTERRA, M. Ob.cit., pág. 159 y ss..

⁵⁵⁷ Id. Cita numerosos fallos nacionales. Vid.Pág. 164.

⁵⁵⁸ Corte IDH, “Caso Herrera Ulloa v. Costa Rica”, sentencia del 2/7/2004, serie C N° 107. “Caso Ricardo Canese v. Paraguay”, sentencia del 31/8/2004, serie C, N° 111.

⁵⁵⁹ “El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA adoptó en septiembre de 2000 los denominados Principios de Dublín referidos a la importancia del Libre Acceso a la Información Ambiental. Allí, los representantes de PNUMA, atento al Principio 10 citado, al Capítulo 40 de la Agenda 21 y la Decisión 20/5 de la vigésima sesión del Consejo de PNUMA”.

WALSH, Juan: Ob. Cit.

persona⁵⁶⁰”, “todo habitante⁵⁶¹” al “público⁵⁶²” lo cual en principio surge prometedora...aunque lamentablemente luego se completa o adjetiva en forma reduccionista a toda persona “interesada”, con un “interés legítimo” o a todo habitante “domiciliado en” o tratándose de extranjeros siempre que exista “reciprocidad entre los Estados”, entre otros limitantes que comienzan a cercenar la legitimación de los sujetos beneficiados.

La Administración no debe entrar a prejuzgar los eventuales fines del sujeto interesado para condicionar el acceso. Y de aquí la regla en virtud de la cual el solicitante no debe estar obligado a justificar su interés, ni por tanto a motivar su solicitud. Por tanto, no debe exigirse, con carácter general, la acreditación de una posición subjetiva cualificada, exigencia ésta que no sólo vaciaría la potencialidad y sustantividad de la institución⁵⁶³.

Es así que si consideramos que, prácticamente en toda la orbe, se ha consagrado el derecho al ambiente sano, el cual es considerado dentro de la denominada tercera generación de derechos humanos, deviene lógico y coherente facilitar el acceso a la información sobre el ambiente, sin coartarla con acreditaciones de interés alguno o nacionalidad, porque la vigencia de ese nuevo derecho “precisamente requiere del concurso de todos los seres humanos para su efectividad...” pues “todos somos titulares del derecho a un medio ambiente adecuado y el acceso a la información constituye una pieza clave para su tutela”⁵⁶⁴.

⁵⁶⁰ Así encontramos la Ley de Libertad de Información de EE. UU (FOIA Freedom of Information Act), la Freedom Information Act 2000 que rige en el Reino Unido o la Ley Federal Alemana de 1994 –“Umweltinformationsgesetz”. En el ámbito nacional, el presupuesto mínimo Ley 25.831, la Ley 104 de la Ciudad de Buenos Aires o la Ley 8803 de Córdoba.

⁵⁶¹ La provincia de Buenos Aires en la Ley Integral del Medio Ambiente -Ley N° 11.723- al tratar el capítulo relativo a los Derechos y deberes de los habitantes, enumeró el derecho a la información vinculada al manejo de los recursos naturales que administre el Estado. La Ley 3764 de la provincia argentina de Chubut relativa al acceso a la información pública también se refería a “todo habitante”, aunque luego exigía residencia en dicha provincia.

⁵⁶² El Convenio de Aarhus alude a “público” y “público interesado”.

⁵⁶³ FERNÁNDEZ RAMOS, S. Ob. Cit.

Es preciso recordar que desde la perspectiva del habitante frente al Estado, el acceso a la Información es un correlato casi imprescindible a su derecho de participación. Es difícil de imaginar una participación ciudadana útil y constructiva que efectivamente mejore la calidad institucional y el nivel de los procesos de toma de decisión, si ésta no se encuentra fundada en sólidos conocimientos sobre las cuestiones en debate. Una población informada y políticamente madura será seguramente la clave para una democracia participativa efectiva⁵⁶⁵. Ello también es válido y aplicable para el logro de la democracia ambiental.

Es muy importante que en un Estado como la Argentina, que no escapa a la realidad latinoamericana, en el sentido de que la corrupción y la falta de transparencia aparecen como algunas de las mayores dificultades para el desarrollo, se otorgue una legitimación muy amplia para ejercer el control sobre el gobierno de turno y dotar al sistema del mayor grado de transparencia que sea posible⁵⁶⁶.

Conteste a todo lo expresado, la jurisprudencia se hace eco de ello, con amplia vocación garantista pues "La tutela integral y completa del medio ambiente exige hoy la participación, el compromiso y la acción de todos... La prevención resulta de capital importancia en todo lo relativo al medio ambiente y fundamentalmente, en lo que hace a evitar la producción del daño ambiental, en cualquiera de sus manifestaciones. Los "instrumentos preventivos" para atender a la tutela ambiental pueden ser de carácter específico y tener su origen en normas de fondo o, de naturaleza eminentemente procedimental y aplicables a la protección de diferentes bienes jurídicos"⁵⁶⁷.

3.- Tramitación

En este apartado se tratará todo lo relativo a las formas o modalidades para solicitar la información ambiental, el coste, los plazos para responder, la

⁵⁶⁴ LEÑERO BOHORQUEZ, R. Ob. Cit. Pág. 3.

⁵⁶⁵ WALSH, J.: Ob. Cit.

⁵⁶⁶ BASTERRA, M. ob. Cit., pág. 414.

denegación, sus causales y motivaciones. En los puntos siguientes, dada la trascendencia y amplitud, se tratarán los límites o excepciones al derecho de acceso a la información ambiental así como las vías recursivas previstas.

También sería deseable que el procedimiento para obtener información, tienda a la unificación, esto es que se logre uniformizar en las distintas jurisdicciones, siempre teniendo en cuenta que el objetivo es brindar la información, poniéndola accesible al público.

Iniciando la tramitación de la solicitud de información ambiental, en la mayoría de la normativa se establece el requerimiento de presentación de una nota de contenidos básicos tales como identificación del solicitante, con nombre y apellido, documentación, domicilio, exigiéndose en algunos casos que se acredite o justifique las razones o el interés en dicha solicitud, o que se abone algún arancel o tasa, además de efectuar la petición de información en términos claros, concisos y concretos.

No obstante, fórmulas tales como *“La solicitud de pedido de información será requerida ante la autoridad de aplicación, en forma escrita, con identificación del solicitante, siendo la descripta la única formalidad”*⁵⁶⁸ resulta lo esperable. De igual modo resulta oportuno, elaborar una guía o formulario para completar por el solicitante, de modo que al llenar la requisitoria –siempre con exigencias básicas– se cumplimenten los extremos requeridos por el organismo competente y de esta forma se agilice la tramitación⁵⁶⁹.

⁵⁶⁷ “OYBIN, Mario J. c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ Amparo” (art. 14 CCABA) EXP 21275/0 – Fallo del 06/11/2006 del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁵⁶⁸ Vid. Artículo 10, de la Ley N° 7.247 de la Provincia de Tucumán.-

⁵⁶⁹ Al respecto cabe citar la novísima reglamentación –Decreto N° 1.325/06- sancionada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pionera en Argentina con la sanción de la Ley N° 303 de acceso a la información ambiental, en cuyos Anexos A y B, incorpora los siguientes formularios con requisitos básicos:

“Formulario N° 1 Solicitud de Acceso a la Información Ambiental Ley N° 303”

“Formulario N°2 Constancia de Recepcion de Solicitud de Acceso a la Información Ambiental Ley N° 303”

De modo que, básicamente “en la solicitud, que deberá presentarla por escrito ante el funcionario que posea la información, el interesado tendrá que identificar claramente la información solicitada, no así el interés o el fundamento del pedido⁵⁷⁰.”

Tradicionalmente, las modalidades de acceso...se limitaban a dos: la consulta *in situ* del documento y la expedición de copia del mismo. La ley debe seguir contemplando estas modalidades, reconociendo expresamente un principio de libertad de elección entre ambas...Ahora bien, la ley debe contemplar también las modernas formas de transmisión de datos. Así, la ley debe prever la comunicación del documento en soporte informático, si el documento solicitado existe en tal soporte... es conveniente prever también la posibilidad de acceso directo a través de medios electrónicos⁵⁷¹.

Asimismo, tanto las guías para solicitar información ambiental así como los formularios, cuando los hubiere, deberían también estar accesibles por vía electrónica, pues como se anticipara, vivimos en la era digital donde la Administración también debe sumar aportes tecnológicos en pos de la eficacia y celeridad que brindan una mayor interacción y fluidez en las relaciones con el público.

La administración electrónica se basa en el uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento con el objetivo de mejorar la eficiencia interna, las relaciones interadministrativas y las relaciones de la Administración con los ciudadanos⁵⁷², por lo cual esta modalidad debe ir *in crescendo*; asimismo, también es imprescindible, como contrapartida, trabajar para acortar la brecha digital existente entre los países y aún dentro de los mismos Estados, para coadyuvar a una mejor gobernanza a través de un contacto nada desdeñable, que se puede realizar desde cualquier punto geográfico y en cualquier momento.

⁵⁷⁰ NAPOLI, A. y Otros. Ob. Cit., pág. 36.

⁵⁷¹ FERNÁNDEZ RAMOS, S. Ob.Cit.

Ante este cuadro de situación es preciso tener en cuenta que en virtud a lo expresado al tratar a los sujetos activos, es deber de la Administración tener bien presentes que en la tramitación de una solicitud de información ambiental deben primar los principios que informan el Derecho Administrativo tales como el de legalidad, eficacia, transparencia ya aludidos, con más los de publicidad, informalidad, celeridad y gratuidad, para lo cual debe utilizar todos los medios posibles para adaptarse a las exigencias y necesidades de los administrados.

A. Coste. Gratuidad

El principio de gratuidad, expresa VILLANUEVA, E. es una de las piedras angulares para asegurar que el mayor número posible de personas puedan ejercer el derecho fundamental de acceso a la información pública⁵⁷³.

Es preciso, no obstante distinguir dos aspectos: el acceso para el examen o toma de conocimiento de la información y el procedimiento de búsqueda, reproducción o gastos de envío. Respecto del primero es importante señalar que es menester consagrar la GRATUIDAD que garantiza la existencia misma del derecho de acceso a la información, tanto en su faz individual como colectiva.

En cuanto a los gastos devengados por la reproducción o envíos por correo estos deben traducirse en el pago de un cánon o tasa accesible para el cual en alguna normativa comparada se ha consagrado la “*razonabilidad*” del costo en la acepción jurídico-administrativa más estricta, sin dejar de tener en cuenta la carga subjetiva de la *accesibilidad*.

Así, una pauta razonable sería considerar el *costo de mercado* de dicha reproducción o envío como límite máximo de dicha tasa; no obstante, sería prudente además de este requisito de razonabilidad, que sólo considera el *quantum*, respondiendo más a una visión mercantil, cuando es menester tener esencialmente en cuenta que el precio debe ser “asequible” de modo tal que

⁵⁷² CERRILLO MATINEZ, A. “E-información: hacia una nueva regulación del acceso a la información”. Revista de Internet, Derecho y Política, 1, 2005. www.uoc.edu/idp

⁵⁷³ Vid. VILLANUEVA, E. Ob. Cit. LVI, pág. 4.

“haga posible poner en práctica el ejercicio del derecho de acceso...De ahí que parecería lógico que además del requisito de razonabilidad se incluyera también el de asequibilidad”.⁵⁷⁴

En el ámbito Europeo, también el Tribunal de Justicia⁵⁷⁵ se ha expedido manifestando en relación a la contraprestación para la obtención de información, que la percepción de una tasa “sólo está justificada en casos excepcionales” y en tales circunstancias “dicha tasa no debe exceder un importe razonable”, reforzando de este modo la postura de la gratuidad como regla y la tasa como excepción bajo la exigencia de razonabilidad en el costo. En cuanto al criterio razonable, el TJCE, lo establece en un sentido negativo expresando que “procede excluir cualquier interpretación del concepto “importe razonable”...que pudiese tener un efecto disuasorio en las personas que deseen obtener información o que pudiese limitar el derecho de acceso a ésta”.

En la legislación comparada encontramos varios antecedentes que consagran la gratuidad del acceso, y sólo exigen el reembolso de los gastos de reproducción y envío como los casos de Argentina⁵⁷⁶, Estados Unidos⁵⁷⁷ y la propuesta de Modelo de Ley confeccionado por la Organización de los Estados Americanos⁵⁷⁸.

Así, en cuanto a los costos de reproducción, en ningún caso podrán implicar un menoscabo alguno al ejercicio del derecho de acceso, conforme lo establece la ley argentina que regula el acceso a la información ambiental. “Es importante destacar este concepto, pues la norma establece un derecho subjetivo que impone el costo de la entrega de la información en cabeza del solicitante, pero deja en claro que ese costo no puede ser una barrera u obtáculo para el pleno goce y ejercicio del derecho”⁵⁷⁹.

⁵⁷⁴ ITUREN i OLIVER, A. “El derecho de acceso a la información ambiental. Notas y reflexiones”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental. Nº 8, 2005, pág. 109.

⁵⁷⁵ STJCE de 9 de septiembre de 1999. As. 217/97, Comisión contra Alemania.

⁵⁷⁶ Vid. Art. 3º . Ley 25.831 “Régimen de libre acceso a la información pública ambiental”.

⁵⁷⁷ Vid. Art. 522. Ley Federal de acceso a la Información –FOIA–.

⁵⁷⁸ Vid. Art. 18. La Ley Modelo se puede consultar en la página web de la OEA: www.oas.org

⁵⁷⁹ RICCO, V. Ob. Cit., pág. 259

En otros casos, si bien no se consagra expresamente dicha gratuidad, se puntualizan las circunstancias que dan lugar al cobro de erogaciones razonables, como en México⁵⁸⁰ o Perú⁵⁸¹.

Por otro lado, en normativa de reciente sanción nos encontramos con una incorporación en esta cuestión de los costes de la información, como lo son las Tasas, en casos como los de la Ley 27/2006 de España o la legislación peruana⁵⁸².

La ley española crea la “Tasa por suministro de información”⁵⁸³ aunque determinando dentro de las “excepciones objetivas” previstas, la entrega de copias de menos de veinte páginas así como el envío por vía telemática, exentas de dicha tasa.

Esto es para no perder de vista, porque como se expresaba al comienzo, el principio rector debe ser la gratuidad; por tanto, es de esperar que la implementación de estas tasas esté dirigida realmente a mantener y mejorar los actuales servicios de información, aunque asimismo, no dejan de agregar una nueva erogación, no recomendable, pues siempre debe primar el *criterio de accesibilidad*, por lo cual se debe rever toda cuestión aspecto que pueda resultar óbice u escollo para tal fin.

B. Plazo

En relación a la efectiva puesta a disposición de la información al público, cabe distinguir entre las obligaciones que surgen de la diversa legislación comparada en cuanto a elaborar, organizar y sistematizar la información ambiental en bancos o sistemas de datos, veraces, accesibles y actualizables, y

⁵⁸⁰ Vid. Art. 27. En su párrafo final, la disposición enfatiza que los sujetos obligados deben esforzarse por reducir los costos de entrega de información, que no pueden ser superiores a la suma del costo de reproducción y el costo de envío. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

⁵⁸¹ Vid. Art. 17 Ley de Acceso a la Información Pública de Perú.

⁵⁸² Vid. Decreto Supremo 018-2001-PCM (2001) Perú.

⁵⁸³ Vid. Disposición adicional primera. Ley N° 27/2006 de 19 de julio. BOE N° 171.

la difusión en diversos medios electrónicos o publicaciones escritas, del PLAZO legal establecido para otorgar el acceso a la información solicitada en forma particularizada y específica.

Al respecto el señero Convenio de Aarhus⁵⁸⁴ estableció que dicha información ambiental deberá brindarse “*tan pronto como sea posible*”, o en el **plazo máximo de un mes** a contar desde la solicitud presentada, el cual sólo podrá prorrogarse por otro mes cuando el volumen o complejidad de los datos solicitados así lo justificaran, previa notificación al solicitante y motivación de dicho extremo. Idéntica formulación es receptada por la Directiva europea 2003/04; dicho plazo máximo se ha extendido en la legislación comparada, como en los casos de España, Francia e Italia.

En la legislación latinoamericana encontramos plazos menores y similares a los expuestos y otros que aunque *prima facie* parecen mayores, no lo son en su aplicación. Así dentro del primer caso, encontramos la legislación chilena⁵⁸⁵ que fija un plazo de 48 horas, para diligencias de mero trámite, 10 días para producir informes o dictámenes, prorrogables por otros diez días y la legislación peruana⁵⁸⁶ de acceso a la información pública que establece un plazo de 12 días.

En la legislación mexicana se establece que el acceso se otorgará en “*el menor tiempo posible, que no puede ser mayor de veinte días hábiles después de recibir la solicitud (período que se puede extender por otros veinte días siempre que se le notifiquen las razones al solicitante), la unidad de enlace debe informar al solicitante sobre el costo y la modalidad en que se entregará la información...El acceso se debe otorgar en un lapso de diez días hábiles a partir de la citada notificación, siempre y cuando el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes*”⁵⁸⁷.

⁵⁸⁴ Vid. Art. 4, Pto. 2.

⁵⁸⁵ Ley N° 19.653 del año 1999 sobre Probidad Administrativa de los Órganos de la Administración del Estado, la cual modifica la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, disponiendo el principio de transparencia y publicidad administrativa.

⁵⁸⁶ Vid. Ley 27.806 de 2002. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En el segundo caso, la legislación argentina en la reciente ley de presupuestos mínimos sancionada denominada “Régimen de libre acceso a la información pública ambiental”, se establece el **plazo máximo de 30 días hábiles**⁵⁸⁸ desde la presentación de la solicitud, pero hay que destacar que no prevé prórroga de dicho plazo. Dicho plazo máximo coincide con el establecido en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en provincias como Corrientes y Misiones.

En Estados Unidos la FOIA establece un plazo de veinte días, prorrogables por otros diez días. Los grupos ambientalistas de interés público, que con frecuencia acuden a la FOIA para solicitar acceso a información ambiental específica, consideran que el tiempo real de respuesta del gobierno varía de manera considerable, según la dependencia y el tipo de información solicitada⁵⁸⁹.

No obstante, resulta oportuno reflexionar respecto a lo expresado por FERNANDEZ RAMOS, en cuanto a que *“tampoco caben aquí posturas maximalistas, sino que el legislador deberá valorar las posibilidades reales de sus administraciones para dar una respuesta adecuada a las solicitudes de acceso, puesto que parece preferible aplazar en algo la resolución, si ésta es favorable o, al menos, está suficientemente razonada, pues... la única alternativa a la decisión expresa es un mero silencio desestimatorio”*⁵⁹⁰.

C. Régimen del Silencio

Ante a la falta de respuesta a una solicitud de acceso en el plazo establecido, es menester tratar las diversas alternativas jurídicas: la más extendida y predominante es la del silencio negativo, encontramos algunos casos de silencio positivo y las acciones judiciales sumarísimas, extremo que se analizará en otro apartado.

⁵⁸⁷ Vid. Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte. Ob. Cit. Pág. 96.

⁵⁸⁸ Vid. Art. 8, Ley 25.831.

⁵⁸⁹ Vid. Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte. Ob. Cit. Pág. 155.

⁵⁹⁰ FERNÁNDEZ RAMOS, S. Ob.Cit.

El silencio en el actuar de la Administración, dado su carácter de poder ejecutor, ha significado para la doctrina cuanto menos, una omisión, una desidia en cuanto a los deberes que competen a la misma, a la vez que una desprotección y desamparo en cuanto a los administrados, cuyos requerimientos, pretensiones o inquietudes caen en el vacío de la indiferencia sea por exceso de poder o por defecto de eficacia de dicha Administración.

En el derecho administrativo, tradicionalmente el silencio ha implicado la negatoria de lo solicitado, lo cual ha sido motivo de críticas doctrinarias⁵⁹¹, fundamentalmente en el aspecto relativo a la debida y necesaria respuesta que se debe brindar al ciudadano cuando acude a la Administración directamente ligada a la necesaria fundamentación de los actos administrativos.

Dado el avance de nuevas concepciones que reivindican derechos de las personas frente a los deberes de la Administración, si bien el principio imperante ha sido el citado del silencio negativo, encontramos legislaciones que consagran como principio general, el denominado SILENCIO POSITIVO como en los casos de México y Chile.

En la normativa de México, el silencio de la Administración se entiende en sentido positivo, con lo cual se consagra *el principio de la afirmativa ficta*⁵⁹² por lo que la dependencia queda obligada a dar al solicitante acceso a la información en un periodo no mayor a los diez días hábiles, y a cubrir todos los costos generados por la reproducción del material informativo.

No obstante, este principio **no rige en materia ambiental**, pues el artículo 159 bis 5 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental –

⁵⁹¹ Al respecto MARIENHOFF, expresa en relación al silencio de la Administración que ello implica “...un desconocimiento del derecho de los habitantes de ‘peticionar’ a las autoridades, derecho que una vez ejercido comporta, para el Estado, la obligación de ‘contestar’ (‘responder’) a esa petición... el derecho del administrado de peticionar a la Administración Pública, se traduce en el deber inexcusable de ésta de resolver o decidir la petición del administrado; de lo contrario el derecho de éste quedaría burlado y sin respeto por quien, en la especie, hállase particularmente obligada a ello...”. MARIENHOFF, M. *Tratado de Derecho Administrativo*. Ed. Abeledo Perrot. . Bs. As. 1965, pag.721 y ssgtes.

⁵⁹² Vid. VILLANUEVA, E. Ob. Cit. , pág. LXVIII.

LGEEPA- señala que una vez transcurridos veinte días a partir de que se recibe la petición de información, si la autoridad ambiental no emite respuesta por escrito, la petición se entenderá resuelta en sentido negativo (*negativa ficta*) para el promovente. Aprovechando este artículo, la autoridad ambiental tiene en todo momento la posibilidad de negar el acceso a la información sin la necesidad de justificar dicha acción⁵⁹³.

En la ya citada normativa chilena la regla es también la del silencio positivo por la cual, transcurrido el plazo legal (48 horas) para resolver acerca de una solicitud que haya originado un procedimiento, sin que la Administración se pronuncie sobre ella, el interesado podrá denunciar el incumplimiento de dicho plazo ante la autoridad que debía resolver el asunto, requiriéndole una decisión acerca de su solicitud. Dicha autoridad deberá otorgar recibo de la denuncia, con expresión de su fecha, y elevar copia de ella a su superior jerárquico dentro del plazo de veinticuatro horas. Si la autoridad que debía resolver el asunto no se pronuncia en el plazo de cinco días contados desde la recepción de la denuncia, la solicitud del interesado se entenderá aceptada⁵⁹⁴.

En tanto que el silencio negativo sólo opera ante una solicitud que no sea resuelta dentro del plazo legal cuando ella afecte el patrimonio fiscal. Lo mismo se aplicará en los casos en que la Administración actúe de oficio, cuando deba pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos.

Como primera meta se plantea la necesidad de cumplir con la obligación impuesta de resolver en forma expresa y en plazo las peticiones que se formulen. Su incumplimiento es sencillamente inaceptable. El silencio de la Administración lleva al ciudadano a la desconfianza y a la confusión y a lo que tal vez es más grave: al desinterés por los asuntos públicos y a la escasa participación⁵⁹⁵.

Dicha participación tan necesaria y declamada en foros políticos y académicos, resulta esencial a los efectos de la gobernabilidad ambiental. No hay

⁵⁹³ Vid. Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte. Ob. Cit., pág. 139.

⁵⁹⁴ SANHUEZA, A y otros. Ob. Cit., pág. 7.

que perder de vista, que la falta de respuesta, en muchos casos enerva vías de reclamo, administrativos o judiciales⁵⁹⁶ y es por ello que los reclamos efectuados fundamentalmente por ONGs ecologistas ante la justicia por falta de respuesta o mora administrativa en cuanto al acceso a la información ambiental, son cada vez más crecientes.

Asimismo, el Tribunal de Justicia Europeo también ha sentado jurisprudencia ante una petición de decisión prejudicial por la interpretación de los artículos 3, apartado 4, y 4 de la Directiva 90/313/CEE sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, (ya derogada), respecto a si el plazo de dos meses para motivar la denegación de acceso a la información ambiental

⁵⁹⁵ BEATO ESPEJO, M. *Cauces de comunicación de las administraciones públicas con los ciudadanos*. Tecnos, Madrid, 2002, pág. 13.

⁵⁹⁶ A modo de ejemplo, se citan antecedentes de la jurisprudencia argentina, de acciones de amparo por mora de la Administración, que por lo general se ha dado respecto a la falta de evaluaciones de impacto ambiental o por déficits en la información o participación en las mismas.

“CEDHA (*Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente y O. c/ Municipalidad de San Carlos de Bariloche*”. La Fundación inicia Acción de Amparo por Mora ante la falta de respuesta a reiterados pedidos de información a la Dirección General de Medio Ambiente y organismos municipales ante una tala de árboles por un emprendimiento en Cerro Otto, solicitando información acerca de la evaluación del impacto ambiental. La Cámara falló a su favor ordenando informar en el plazo de treinta días, advirtiendo sobre la aplicación de astreintes en caso de incumplimiento.

Cámara de Apelaciones en lo civil y Comercial, Tercera Circunscripción Judicial de Río Negro. Sentencia de fecha 25/10/2004.

“Comisión Vecinal Puerto Verde de Tres de Febrero c/ Secretaria de Transporte, Ministerio de Economía, Comisión Nacional de Regulación del Transporte, Unidad de Renegociación de Contratos y la empresa América Latina Logística Central (ALL S:A)” Los vecinos inician acción de amparo por mora, habiendo solicitado infructuosamente a cada uno de los demandados información acerca de la evaluación del impacto ambiental; el tribunal falla ordenando se expidan en el plazo de diez días.

Sentencia de fecha 07/04/06, Juzgado Contencioso, Administrativo Federal N° 3.

“Dougherty, Christian y Otros c/ Municipalidad de La Plata”. Aquí también un grupo de vecinos promueven acción de amparo ante la falta de respuesta del citado municipio respecto a la solicitud de información sobre la evaluación de impacto ambiental de una obra; la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires ordena a la Municipalidad que en 24 horas inicie la EIA de dicha obra. SCBA, sentencia del 31 de marzo de 2004.

“Pampín, Gustavo c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires” Un habitante de la Ciudad de Buenos Aires interpuso acción de amparo ante la denegación de información acerca de un edificio en construcción solicitada a la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro. El fallo de primera instancia hizo lugar al reclamo ordenando a la Dirección a entregar la información requerida. Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 6, Secretaría N° 12. Expte. N° 1315. Sentencia del 28/03/01

(artículo 3. 4) era o no imperativo. Ello venía a colación de la transposición de dicha normativa efectuada por Bélgica, que al sancionar el Decreto de 29/08/91, estableció un sistema de recurso ante los Delegados del Consejo, fijando un plazo para recurrir, que en su aplicación conjunta superaba los dos meses estipulados.

El citado Tribunal efectúa importantes aportaciones: *“si dicho plazo no tuviera carácter imperativo sino meramente indicativo, el artículo 4 de la Directiva 90/313, que establece la tutela judicial del particular, carecería de eficacia”*(apartado 26), luego expresa *“el interés de esta información depende en gran parte del hecho de que los particulares puedan disponer de ella lo más rápidamente posible”* (apartado 28) y más adelante aclara que *“la comunicación de la motivación de dicha denegación debe producirse dentro de los dos meses siguientes a la presentación de la solicitud inicial, habida cuenta de que dicha Comunicación debe, en tal caso, considerarse una «respuesta» en el sentido del artículo 3, apartado 4, de dicha Directiva”* (apartado 118).

Finalmente sentencia expresando que *“se considera que el silencio de la autoridad pública durante un plazo de dos meses equivale a una decisión denegatoria presunta que puede ser objeto de un recurso judicial o administrativo de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional. No obstante, el citado artículo 3, apartado 4, se opone a que tal decisión no contenga una motivación en el momento de la expiración del plazo de dos meses. En estas circunstancias, debe considerarse que la decisión denegatoria presunta es ilegal”*⁵⁹⁷.

Ello genera mayor trabajo, gastos, pérdida de tiempo que atentan contra los principios de celeridad, eficacia y transparencia cuya vigencia en el ámbito del Derecho Administrativo, se impone garantizar en el actuar administrativo.

⁵⁹⁷ Litigio entre el Sr. Housieaux y el Colegio de delegados del Consejo de la Región de Bruselas-Capital, sobre una decisión de éste relativa al acceso a los documentos relativos a un contrato de ordenación urbana. TJCE 2005/111. Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Luxemburgo (Sala Segunda) de 21 de abril 2005. Para profundizar en dicho fallo y las implicancias que podría tener para el caso español, vid: MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. El silencio administrativo en el acceso a la información en materia ambiental (Comentario a la STJCE 2005/111, de 21 de abril de 2005) Revista Aranzadi de Derecho Ambiental N^o. 9, 2006, pags. 163-175.

Como bien lo expresa y resume H. BIBILONI “el derecho no se consolida si:

- prescribiendo una conducta, ella no se cumple;
- del incumplimiento se derivan mayores perjuicios propios y de terceros;
- no se promueve una debida justificación;
- eventualmente no media una sanción ejemplarizadora para quien actuó con negligencia dilapidando tiempos propios y ajenos, recursos materiales propios de la organización, financiados con tributos ajenos;
- consentimos: el incumplimiento de las mandas competenciales y las conductas disfuncionales; y
- no asumimos: la noción de servicio de la administración para con los ciudadanos”⁵⁹⁸.

Es así que no habiendo obtenido respuesta satisfactoria a la solicitud de información impetrada por el o los solicitantes, por los diversos motivos o circunstancias que luego se analizarán, se abre entonces la vía recursiva prevista en la numerosa normativa tratada, lo cual implica, cuando se llega a esta situaciones, la ineficacia de la instancia administrativa incoada, máxime en una temática, como la ambiental cuya trascendencia y urgencia nos instan moral y jurídicamente a actuar con premura, efectividad y eficiencia.

4.- Limitaciones o Excepciones.

A. Aspecto General

Tan importante como circunscribir el objeto principal de ésta investigación, es analizar también las excepciones o limitaciones que surgen de la legislación comparada, para lograr determinar con mayor claridad, el verdadero contenido del derecho de acceso a la información establecido en la normativa, pues dicho contenido se integra o complementa con tales limitaciones, brindando así su real alcance, sin perder de vista y teniendo perfectamente en claro que, *la regla es el*

⁵⁹⁸ BIBILONI, H. “Una nueva perspectiva para considerar el silencio administrativo”. <http://www.ipap.sg.gba.gov.ar/doc/docdei/bibiloni3.doc> Consultada en enero 2005.

acceso y la excepción son los límites al mismo, prístinamente tipados o puntualizados en la ley.

Así como en puntos anteriores se afirmaba la primacía del principio de gratuidad, aquí también hay que dejar claro que debe prevalecer el Principio de Publicidad, que sólo podrá ceder ante casos que, puntual y claramente debieran delimitarse por ley para clasificar a determinada información dentro del estricto, acotado y específico ámbito de la reserva temporal, porque también debe especificarse un plazo por el cual debe mantenerse en reserva, caso contrario pasados diez años, debiera ponerse a disposición del público.

Así, pueden haber dos opciones: a) establecer taxativamente las excepciones, o b) establecer legalmente las áreas o temas sobre los que pueden versar las excepciones, al tiempo que se establezca un procedimiento por el cual el estado debe determinarlas. Asimismo, corresponde a la autoridad justificar por escrito los motivos por los cuales entiende que la información requerida encuadra en algunas de las excepciones previstas. De esta manera, se opera una verdadera inversión de la carga probatoria, no es el ciudadano el que debe justificar la razón de su pedido, sino que el Estado es quien debe justificar la razón por las cuales no puede facilitar el acceso⁵⁹⁹.

Estas limitaciones implican también las restricciones a las que el derecho a la información debe sujetarse para salvaguardar o proteger otros derechos y libertades que también gozan de protección constitucional⁶⁰⁰ por considerarse materia de intereses nacionales o de la sociedad, así como por respeto a los derechos de terceros.

⁵⁹⁹ FERNÁNDEZ RAMOS, S. Ob.Cit.

⁶⁰⁰ Así, el Tribunal Constitucional español, expresaba: “tanto las normas de libertad como las llamadas normas limitadoras se integran en un único ordenamiento inspirado por los mismos principios...Hay, pues, un régimen de concurrencia normativa, no de exclusión de modo que tanto las normas que regulan la libertad como las que establecen límites a su ejercicio vienen a ser igualmente vinculantes y actúan recíprocamente. Como resultado de esta interacción la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe, por su parte, el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre el mismo; de ahí que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos”. Sentencia 20/90, f.j. 4. T.C.

Entramos en un ámbito no exento de "zonas grises" en donde muchas veces no resulta tan claro hasta donde llega un derecho y comienza otro de igual o mayor envergadura⁶⁰¹; máxime si consideramos que a través del derecho a la información se persigue el mayor conocimiento y la transparencia en la actuación de los órganos del Estado, como también posibilitar una mayor y más responsable participación ciudadana en la toma de decisiones.

Por ello no resulta fácil el intento de correr el velo de algunas actividades del Estado que hasta hace años recientes, y en Estados que han sufrido menoscabo en las libertades públicas, hasta el horror de numerosas pérdidas de vidas humanas, como en los estados latinoamericanos, tratar de superar el "secretismo administrativo"⁶⁰² y lograr la transparencia de un accionar público que debe estar sujeto tanto a contralor institucional como ciudadano, cuando muchos intereses espúreos aún operan tras bambalinas.

Con absoluta claridad, Michel PRIEUR, al referirse a uno de los límites al derecho a la información, afirmaba con contundencia que *"el secreto no debe*

⁶⁰¹ Al respecto, es importante traer a colación lo expresado por el Tribunal europeo de Derechos Humanos en cuanto a las restricciones o cercenamientos al derecho a la información: *«lo característico del Estado-policía, el poder de controlar en secreto a los ciudadanos no es tolerable, según la Convención de Derechos Humanos, sino en la medida estrictamente necesaria para la salvaguardia de las instituciones democráticas»*.

⁶⁰² Castells Arteche citando a Villar Palasí señala algunos ejemplos en el derecho español en donde " se va generalizando el secreto desde 1850 por medio de normas que disponen el secreto en las más variadas materias; ...secreto estadístico, el notarial, el fiscal, el periodístico, el propio de los funcionarios, el dispuesto en el Reglamento del Registro de Rentas y Patrimonios de 1941, el existente en la ley de energía nuclear de 1965, el del estado civil de las personas, el secreto comercial, el de la correspondencia en la ordenanza postal de 1960, etc...el art. 1º de la ley de Secretos Oficiales de 5 de abril de 1968,... establecía taxativamente que «los órganos del Estado estarán sometidos en su actividad al principio de publicidad, de acuerdo con las normas que rijan su actuación, salvo en los casos en que por la naturaleza de la materia sea ésta declarada expresamente clasificada, cuyo secreto o limitado conocimiento queda amparado por la presente ley». Es también notorio el papel desarrollado por las materias declaradas clasificadas en este período, representando la no posibilidad de debate público en materias tales como cuestiones coloniales, acuerdos de Juntas de Facultad o torturas policiales.

CASTELLS ARTECHE, J. M. "El derecho de acceso a la documentación de la Administración Pública". Revista Vasca de la Administración Pública. Vol I, 10, Septiembre/Diciembre 1984, pág.142 y ss.

*servir de coartada. En verdad es el último bastión opuesto por el poder*⁶⁰³, por tanto se requiere avanzar hacia una creciente transparencia y determinar con la mayor concreción posible, los supuestos o casos limitativos del derecho de información, para de esta manera cimentar y fortalecer una verdadera "cultura del acceso" al decir de M. BASTERRA⁶⁰⁴, que deje atrás los manejos oscuros, inconsultos y con tanto déficit democrático que sólo favorecen prácticas corruptas de minorías encumbradas en el poder, en detrimento de la gran mayoría de la población y en definitiva, del Estado de Derecho que todos necesitamos.

En definitiva, se trata de "exigencias democráticas ligadas a la realización de los derechos ciudadanos"⁶⁰⁵, que se suman para ir avanzando y consolidando un Estado más transparente frente al oscurantismo y las denominadas "prácticas esotéricas" de la Administración que poco a poco van cediendo ante requerimientos democráticos pero aún queda un largo camino por recorrer, máxime en las recientes democracias de Latinoamérica, donde en muchos países, Argentina por caso, aún no se logra sancionar una normativa básica sobre el acceso a la información pública.

De la normativa comparada, surgen las áreas típicas de limitaciones o las que podríamos llamar "zonas restringidas" respecto al derecho a la información administrativa, englobadas muchas de ellas en las también denominadas informaciones clasificadas como "información confidencial", e "información reservada".

No debe perderse de vista que tratándose de limitaciones a derechos reconocidos en muchos casos, en las Cartas Magnas de numerosos Estados del mundo precedidas por su incorporación en Declaraciones Universales de Derechos, dichas restricciones sólo pueden existir bajo condiciones de

⁶⁰³ PRIEUR, M. "Energía eléctrica, derecho a la información y medio ambiente". Revista Ambiente y Recursos Naturales. Octubre-Diciembre 1985. Vol. II Nº 4, pág. 60.

⁶⁰⁴ BASTERRA, M. Ob. Cit., pág. 409.

⁶⁰⁵ CASTELLS ARTECHE, J. M. Ob. Cit. pág.142.

temporalidad y circunstancias puntual y claramente preestablecidas en una norma⁶⁰⁶.

La *información confidencial* es aquella información personalísima que, aunque conste en registros y archivos públicos, no debe ser difundida ni proporcionada pues se trata de aquellos casos en que los particulares entregan documentación a la Administración y han indicado que contienen datos legalmente considerados como información confidencial, reservada o comercial reservada. También se consideran confidenciales, los datos personales que requieran el consentimiento de los interesados para su difusión o comercialización.

La información reservada se refiere a aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en la ley que pueda comprometer:

- la seguridad pública
- la defensa nacional;
- menoscabar la conducción de las negociaciones contractuales;
- las relaciones internacionales o cuestiones de política exterior;
- dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos;
- la que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial;

⁶⁰⁶ Así encontramos en la normativa general de México, la ya citada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los artículos 13 y 14 que establece *que tipo de información podrá clasificarse como confidencial y reservada*; consagrando además que no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad. En cuanto a la *temporalidad*, el art. 15 establece que dicha información clasificada como reservada, podrá permanecer como tal hasta doce años, a partir de la cual será de carácter público, pudiendo ampliarse dicho plazo sólo de forma excepcional si se probare que aún subsisten las causas que dieron origen a dicha catalogación. También establece dicho artículo que el Instituto Federal de Acceso a la Información creado en la ley, de conformidad con el Reglamento establecerá los *criterios de clasificación y desclasificación* de información.

- los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario;
- la averiguación de delitos cuando peligre la protección de los derechos de terceros, así como los expedientes judiciales en tanto no hayan finalizado el proceso.

En la legislación comparada encontramos diversos tratamientos normativos de las excepciones o reservas al derecho de acceso a la información pública. Así encontramos la Constitución española, en el artículo 105 enumera tres ámbitos limitativos al derecho de acceso a los archivos y registros:

- orden público y defensa de seguridad pública
- persecución del delito y
- la intimidad personal⁶⁰⁷.

Resulta llamativo que en dicha enumeración de la Constitución española no se agregara como otra restricción que aparece normalmente en las enumeraciones de diversos Estados occidentales, la referida a los secretos comerciales e industriales, pero al respecto la doctrina española considera que puede considerarse, que éste aspecto se encuentra incluido en el punto relativo a la seguridad pública.

En cuanto a la intimidad de las personas, interviene la consideración y 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 que ser relevadas sin el consentimiento expreso de los sujetos involucrados. Se ha hecho notar ya la importancia de la defensa de la privacidad ante un Estado que interviene hasta el último tejido social, impulsando potentes instrumentos de control del ciudadano en el terreno económico o en otras facetas⁶⁰⁸.

⁶⁰⁷ Temática sobre la que puede profundizarse en PEREZ LUÑO, A. "La protección de la intimidad frente a la informática en la Constitución española de 1978" REP Nº 9, 1979; FARIÑAS MATONI, L. *El derecho a la intimidad*. Trivium. Madrid, 1983; VIDAL MARTINEZ, J. *El derecho a la intimidad*. Montecorvo, Madrid, 1984.

⁶⁰⁸ CASTELLS ARTECHE, J. M. Ob. Cit. pág. 145 y ss.

En una sentencia del Tribunal Constitucional español, se efectuaba una clara y ajustada síntesis, expresando que “el reconocimiento explícito en un texto constitucional del derecho a la intimidad es muy reciente y se encuentra en muy pocas Constituciones, entre ellas la española. Pero su idea originaria, que es el respeto a la vida privada, aparece ya en algunas de las libertades tradicionales...el avance de la tecnología actual y el desarrollo de los medios de comunicación de masas ha obligado a extender esa protección más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que normalmente se desenvuelve la intimidad y del respeto a la correspondencia, que es o puede ser medio de conocimiento de aspectos de la vida privada. De aquí el reconocimiento global de un derecho a la intimidad o a la vida privada que abarque las intromisiones que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de la vida”⁶⁰⁹.

En relación a la restricción relativa a la averiguación de delitos cuando peligre la protección de los derechos de terceros, ésta podría encuadrarse dentro de la categoría anterior, es decir, en la referente a la intimidad de las personas, pues se trata de información o registros cuyo contenido se vincula a procedimientos de ejecución de normas de derecho, durante procesos de inspección o información que el Estado posee sobre las personas y cuya ventilación generaría una violación a la intimidad de las personas.

No obstante, en cuanto a la comisión de delitos probados, con sentencia firme, ya se han generado polémicas y debates, entre autoridades, asociaciones y Ongs, en cuanto a la necesidad de informar a la población respecto a la identidad de quienes han cometido cierto tipo de delitos, tales como malos tratos o violación de derechos humanos.

En lo relativo a la *seguridad del Estado*, nos encontramos en un ámbito de bastante complejidad, respecto a su alcance y límites, porque en su amplitud y ambigüedad puede llevar a hacer naufragar en algunos casos, la existencia misma y la virtualidad del derecho a la información de toda persona, máxime considerando que se trata de una temática de la mayor actualidad mundial, a partir del fatídico atentado del 11 de Septiembre del 2001.

⁶⁰⁹ Sentencia 110/1984 de 26 de noviembre. T.C.

Criterios jurisprudenciales pueden ayudarnos en el intento de clarificar este tipo de limitaciones: así respecto a la seguridad ciudadana se ha dicho que “supone una noción más precisa que la de orden público...se centra en la actividad dirigida a la protección de las personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas”⁶¹⁰.

Asimismo, la seguridad del Estado está íntimamente ligada a la defensa nacional, tanto interior como exterior, protegiendo instituciones constitucionales y democráticas propias como también información ligada a la soberanía y defensa del Estado en cuanto a sus relaciones internacionales, pero que debe acotarse a criterios estrictos⁶¹¹.

El secreto para proteger al Estado es el secreto para protegernos a todos, al Estado-comunidad, y no al Estado-aparato...en el Estado democrático la falta de publicidad del Poder público siempre es una excepción que debe fundarse en rigurosas razones contenidas en normas, y que difícilmente es compatible con ese Estado si carece de las mínimas exigencias impuestas por el Estado de Derecho sobre su control, proporcionalidad, fundamentación y duración en el tiempo⁶¹².

Un gran avance significa también, el control judicial, que como afirma DIEZ SÁNCHEZ, “el laborioso proceso de reconducción del poder al derecho...ha llegado a uno de los baluartes que parecían inexpugnable: los secretos del Estado. La eliminación de este reducto reafirma de manera tajante la efectividad

⁶¹⁰ Sentencia 33/1982 de 2 de junio. T:C.

⁶¹¹ Así en Estado Unidos , la jurisprudencia estableció el criterio de “*clear and present danger*” un peligro cierto e inminente, para merituar qué tipo de información debía preservarse en tal sentido. También al efecto, se propone un “juicio previo de probabilidad” por el cual se determine la idoneidad de los datos e información. POMED SÁNCHEZ, L. Ob. Cit. pág. 229 y ss.

⁶¹² VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. *Los derechos del público*. Ed. Tecnos, Madrid, 1995, pág. 111.

del principio de sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento jurídico...”⁶¹³.

Es por ello que estas limitaciones deben compatibilizarse con el principio de publicidad de los actos de gobierno, que es toda una exigencia democrática y republicana, por parte de los organismos públicos y no mera prerrogativa, sino que importa la aplicación de otro principio como es el de la transparencia del obrar de la administración y los debidos contralores.

De manera que debería minimizarse el área o las categorías de reserva y secreto de aquella documentación, a la estricta y justificada información que amerite extremos concretos concernientes a aspectos como la defensa nacional o la confidencialidad en el manejo de negociaciones internacionales, por ejemplo, en períodos de negociación de acuerdos internacionales. En definitiva, debería limitarse a estrictas razones basadas en aspectos de seguridad general de la nación o de política internacional.

En similares términos a los planteados ut supra, también deberían tratarse las restricciones relativas al secreto comercial e industrial, en donde si bien debe estar presente el respeto a los procesos de producción y/o de comercialización, cuya revelación producirían necesariamente daños injustificados a sus inventores, a sus utilizadores exclusivos y a un sistema competencia leal, también es necesario delimitarlos con la mayor claridad en consideración al interés general.

La cuestión de la confidencial de la información comercial ha sido objeto de numerosos planteos judiciales en los Estados Unidos en virtud a que a menudo involucra información sensible que puede conducir a develar secretos comerciales, por lo que no resulta extraño que muchas solicitudes de información sea de competidores en búsqueda de deducir de los datos de emisiones de otras empresas, información vital de la competencia. Así en *Chrysler Corp. v. Brown*⁶¹⁴,

⁶¹³ DÍEZ SÁNCHEZ, J.J. Razones de estado y derecho: del control judicial de los secretos oficiales. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

⁶¹⁴ 441 US 281, 1979.

la Suprema Corte de EEUU ha dictaminado que la FOIA es esencialmente una ley de apertura y que sólo permite al gobierno revelar información comercial confidencial, si éste tiene la autoridad estatutaria para hacerlo.

Finalmente, como corolario de este aspecto de tanta relevancia en el tema que nos ocupa como lo son las limitaciones y excepciones al ejercicio de libertades y derechos, es importante remarcar la importancia y necesidad de contar con criterios jurídicos que permitan determinar qué debe considerarse “información clasificada”, cómo también tener perfectamente individualizados cuales son los organismos del Estados facultados legalmente para tipificar o clasificar una información confidencial o reservada, pautas para la clasificación y desclasificación de información, para lo cual también se requiere contar con un régimen especial de garantías que aseguren la correcta actuación en éste delicado ámbito que por supuesto también es acotado en el tiempo, dada la característica de temporalidad señalada ab initio del presente acápite.

B. Aspecto Particular: Limitaciones al Derecho a la Información Ambiental

Luego de analizar las limitaciones o restricciones existentes en cuanto al acceso a la información pública, en general, es necesario tratar el aspecto específico, de interés concreto para la presente investigación, esto es las reservas que se plantean en cuanto al acceso a la información ambiental, en particular.

Si bien algunos Estados de Europa, como Francia o Italia habían sancionado normativa ambiental que contenía algunos artículos relativos al acceso a la información ambiental, fue en la década del 90 con la sanción de la Directiva 90/313, cuando la región sumó una normativa específica, que en su artículo 3º propuso las limitaciones, que no obligaban a los Estado Parte pero sí, marcaron un camino a seguir.

Así de dicha normativa europea pionera, podemos extraer las primeras limitaciones al derecho de acceso a la información ambiental que en larga nómina establecieron los casos en los que las autoridades podían denegar, total o

parcialmente, la información ambiental solicitada siempre que fuese posible deslindar o separar de la misma, la referida a los casos puntualizados en la norma.

Básicamente, las limitaciones al acceso a la información ambiental son similares a las restricciones establecidas para el acceso a la documentación o a la información pública, en general, y se refería a la “confidencialidad” de:

- Deliberaciones de las autoridades públicas;
- Relaciones internacionales;
- Defensa nacional y seguridad pública;
- Asuntos sub judice, actuales o pasados, u objeto de pesquisas (incluidas las investigaciones disciplinarias), o de investigación preliminar);
- Secretos comerciales e industriales, incluida la propiedad intelectual;
- Datos y/o de expedientes personales;
- Datos proporcionados por un tercero sin que éste esté obligado jurídicamente a facilitarlos;
- Datos cuya divulgación pudiera perjudicar al medio ambiente al que se refieren;
- Documentos o datos inconclusos;
- Comunicaciones internas;
- Solicitud manifiestamente abusiva;
- Solicitud formulada de forma demasiado general.

Años más tarde se celebró el Convenio de Aarhus, ya analizado, que intentó profundizar en el acceso a la información ciudadana para una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, y en ella se dio un paso más para morigerar, en algunos casos las limitaciones o acotarlas en la nómina de causales denegatorias de información, que surgen del extenso artículo 4, punto 2 relativo al “Acceso a la información sobre el medio ambiente”.

También, como se señalara al analizar el citado Convenio, se introdujo como otra causal denegatoria, aquella relativa a información que pudiere ser desfavorable para el ambiente por tratarse de sitios de reproducción o especies

raras, que no es conveniente que circule libremente pues podría ir en detrimento de especies o recursos que las autoridades públicas deben proteger, ante lo cual nos encontramos entonces ante una causal denegatoria propiamente ambiental.

Cabe resaltar también el principio de interpretación restrictiva de los motivos de denegación que consagra el Convenio de Aarhus teniendo en cuenta el interés que la divulgación de las informaciones solicitadas tendría para el público y según que esas informaciones guarden o no relación con las emisiones al medio ambiente.

Dicho principio hermenéutico nos ha dado pie para acuñar el aforismo citado "*in dubio, pro informatio*", esto es, *en caso de duda, estar a favor de brindar la información*, por el cual se intenta acuñar el *principio de accesibilidad*, como regla, que debe regir en la materia, todo lo cual se analizara el Convenio de Aarhus y la nueva directiva europea sobre el derecho de acceso a la información ambiental.

En la nueva normativa europea recientemente sancionada, la Directiva 2003/4/CE⁶¹⁵, básicamente recepta las excepciones establecidas en el Convenio

⁶¹⁵ Artículo 4 Excepciones

1. Los Estados miembros podrán denegar las solicitudes de información medioambiental si: a) la información solicitada a la autoridad pública no obra en poder de ésta o en el de otra entidad en su nombre. En este caso, cuando la autoridad pública sepa que dicha información obra en poder de otra autoridad pública o en el de una entidad en su nombre, deberá transmitir la solicitud cuanto antes a dicha autoridad e informar de ello al solicitante, o informar al solicitante sobre la autoridad pública a la que puede dirigirse, según su conocimiento, para solicitar la información de que se trate, b) la solicitud es manifiestamente irrazonable, c) la solicitud está formulada de manera excesivamente general, teniendo en cuenta el apartado 3 del artículo 3, d) la solicitud se refiere a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos, e) la solicitud se refiere a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación. Si la denegación de la solicitud se basa en el hecho que se trata de material en curso de elaboración, la autoridad pública deberá mencionar la autoridad que está preparando el material e informar acerca del tiempo previsto para terminar la elaboración de dicho material.
2. Los Estados miembros podrán denegar las solicitudes de información medioambiental si la revelación de información puede afectar negativamente a:
 - a) la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté dispuesta por la ley;
 - b) las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública;

de Aarhus, intentando acercar aún más a la Administración a los administrados a través de un accionar más diligente y cooperante en el ámbito de la gestión ambiental. Para no reiterar lo analizado, se remite a lo expresado al tratar en puntos anteriores la Directiva 2003/04/CE.

Por otra parte, en un análisis realizado en Canadá respecto a la normativa de acceso a la información ambiental se concluyó en que la exención por información de terceros es la principal barrera al acceso a la información ambiental en manos gubernamentales relacionada con la industria, el cumplimiento de la legislación ambiental, y sus impactos en el medio ambiente⁶¹⁶.

El Comisionado de la Información de Canadá ha efectuado aportaciones trascendentes, argumentado primero, que las excepciones necesarias al derecho de acceso a la información deberían ser limitadas y específicas y, segundo, que las decisiones sobre la divulgación de información gubernamental deberían ser revisadas de una manera independiente del propio gobierno⁶¹⁷.

Para quienes buscan el acceso a la información ambiental en manos gubernamentales, las exclusiones y exenciones estipuladas pueden limitar de manera significativa, y de hecho lo hacen, la cantidad y el tipo de información a que tienen acceso. El interés del público en la divulgación resulta contrarrestado

-
- c) la buena marcha de la justicia, la posibilidad de una persona de tener un juicio justo o la capacidad de una autoridad pública para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria;
 - d) la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial cuando dicha confidencialidad esté contemplada en la legislación nacional o comunitaria a fin de proteger intereses económicos legítimos, incluido el interés público de mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal;
 - e) los derechos de propiedad intelectual;
 - f) el carácter confidencial de los datos y de los expedientes personales respecto de una persona física si esta persona no ha consentido en la revelación de esa información al público, cuando dicho carácter confidencial está previsto en el Derecho nacional o comunitario;
 - g) los intereses o la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado a ello por la ley o sin que la ley pueda obligarle a ello, salvo si esta persona ha consentido en su divulgación;
 - h) la protección del medio ambiente al que se refiere la información, como por ejemplo la localización de especies raras.

⁶¹⁶ Vid. Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte. Ob. Cit. Pág . 75

por los intereses políticos, económicos y de la esfera privada que están protegidos por la no revelación. Cada año, hace falta una cantidad considerable de recursos financieros y humanos para mantener en equilibrio estos intereses competitivos en el contexto de la administración de la AIA⁶¹⁸.

En Estados Unidos, las excepciones a la divulgación conforme a las leyes de libertad de la información estatales son usualmente similares, aunque la mayoría de los estados ofrecen un acceso más amplio y con menos excepciones.

Además de las típicas zonas de reservas reseñadas, también incorpora una excepción de las denominadas típicamente ambientales, dentro de las excepciones establecidas en la ley general de libertad de información –FOIA-, en el punto 9, como es la información geológica y geofísica relativa a pozos.

En la gran mayoría de los casos en que la Agencia Ambiental americana –EPA- ha tenido un documento disponible, la dependencia ha ofrecido la información solicitada. Las razones más comunes para exentar documentos fueron la protección de información comercial confidencial (381 ocasiones), memorandos confidenciales internos de las dependencias o entre éstas (288 ocasiones) y expedientes de aplicación de la ley (280 ocasiones); el resto de las exenciones fueron acogidas en un total acumulativo de 115 ocasiones⁶¹⁹.

En este país los tribunales han jugado un rol trascendente en la interpretación y determinación de la amplitud precisa de las exenciones de la FOIA, aún en aspectos tan delicados como los relativos a la seguridad nacional que brinda amplia discrecionalidad al poder ejecutivo en la clasificación de documentos, en donde las cortes pueden conducir revisiones a puerta cerrada de documentos supuestamente exentos para determinar si la exención se aplica.

⁶¹⁷ Vid: Information Commissioner of Canada (2001) <http://www.infocom.gc.ca/publications/pdf_en/CABCONF.PDF>

⁶¹⁸ Vid. Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte. Ob. Cit. Informe Anual 2001, c. 1—Restoring the Foundations of Accountability, “Why do these problems persist?” Pág. 79

⁶¹⁹ Vid. Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte. Ob. Cit. Pág 197.

Obviamente el atentado del 11 de septiembre de 2001, implicó un giro en las políticas del Estado respecto al acceso a la información pública, originando no pocos debates dentro y fuera de los Estados Unidos acerca de la revelación de la información.

Instalado el debate entre las dependencias gubernamentales, sectores industriales y los defensores de los intereses de la sociedad han tratado de definir qué información debería estar a disposición de quién y en qué condiciones.

Numerosos organismos federales y estatales retiraron o eliminaron información publicada en Internet; entre los cuales se encontraban: La EPA, la Comisión Normativa Nuclear, el US Geological Survey, el Departamento de Energía área Transportación Nacional de Materiales Radiactivos, el Departamento de Transportes, la Comisión Federal Normativa de Energía, Los Alamos National Laboratories, la Agencia para Sustancias Tóxicas y Registro de Enfermedades, la Administración Federal de Aviación, la Agencia Nacional de Imágenes y Mapas, el Departamento de Estadísticas sobre el Transporte (información GIS), el Servicio de Recaudación Interna, o el Centro Internacional de Seguridad Nuclear⁶²⁰.

5. Resolución. Vías Recursivas

Presentada la solicitud de acceso a la información ambiental y cumplido el plazo estipulado en la ley, si la demanda de información no se hubiera satisfecho, sea por falta de respuesta, obstrucción, ocultamiento, falsedad, o si la misma hubiese sido parcial, ambigua, o cuando la petición fuese injustificadamente denegada quedan expeditas las vías recursivas, sea en sede administrativa o en sede judicial.

Recordemos que en toda normativa de acceso a la información pública, mucho más cuando se trate de información ambiental, debe primar el principio de apertura y transparencia, para posibilitar de forma eficiente⁶²¹, un acceso eficaz a

⁶²⁰ Para mayor abundamiento, vid: <http://www.ombwatch.org/article/articleview/213/1/1/>

⁶²¹ Esto es, al decir de Mercedes Ortiz García no sólo la eficiencia entendida como la *capacidad para alcanzar objetivos y metas con el menor tiempo, esfuerzo y recursos*, sino apuntando a un concepto de “*eficiencia pública o social*” que posibilita conseguir

la información en “tiempo y forma”. Por tanto amplia debe ser la interpretación de la información ambiental per sé, respecto a qué tipo de documentación se puede acceder y obviamente también respecto a la interpretación de la legitimación, de modo tal de posibilitar un cabal ejercicio, de este vital y estratégico derecho de acceso, salvo situaciones excepcionales, clara y perfectamente delimitadas, como las tratadas en el epígrafe anterior.

En la legislación comparada cada vez se abren más causales y posibilidades para acotar los antiguos márgenes de discrecionalidad en el que tradicionalmente se ha manejado la Administración y sus funcionarios que denegaban u obstaculizaban el acceso a la información, en un manejo innoble de “poder” que les brindaba el acopio de información y las oscuras bambalinas tras las que se ocultaban en muchos casos, prácticas corruptas, pero que como hemos visto, y mucho más en la problemática ambiental exige y urge transparencia y democratización si realmente se pretenden verdaderos avances en tan complejo desafío.

Es así que en alguna legislación se exige que la denegatoria de la información sea debidamente fundada⁶²², (España, Argentina) estableciendo además sanciones para los empleados y funcionarios que cometan infracciones⁶²³ a la ley de acceso.

“ más resultados, con menos recursos ecológicos para el mayor número de personas”, apostando a “nuevas formas de entender la democracia y las relaciones económicas, así como la relación de respeto mutuo entre el hombre y la naturaleza”.

ORTIZ GARCIA, M. “Gobernanza y sostenibilidad” Op.Cit. pág. 104 y ss.

⁶²² Ley 27/2006 de España: Art. 10.2.c); Ley 25.831 Régimen de libre acceso a la información pública ambiental de Argentina: Art. 9 in fine.

La Ley 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires lo establece en el artículo 9º, estableciendo además que el funcionario con rango igual o superior a Director General deberá fundamentar en que normativa se funda para dicha denegatoria. Esta norma es de aplicación supletoria a la Ley 303 que es la que regula el acceso a la información ambiental.

⁶²³ “Art. 6º - Los funcionarios públicos que, en forma arbitraria o infundada, obstruyan el acceso del solicitante a la información requerida, la suministren en forma incompleta, incorrecta o impidan de cualquier otro modo el cumplimiento de la presente ley, serán considerados incursos en incumplimiento a sus deberes como tales”. Ley 303 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En concordancia, al sancionarse la reglamentación de la norma se estableció:

“Art. 6º: Cuando la Autoridad de Aplicación detecte algún caso de incumplimiento de los establecidos en el Art. 6º de la Ley N° 303, solicitará la instrucción de un sumario

Aunque debemos resaltar que la exigencia de fundamentación de la denegatoria de información, es , desde ya, una exigencia básica de todo acto administrativo, pue, como lo expresa GORDILLO⁶²⁴ “La explicación de las razones por las cuales se hace algo es un elemento mínimo a exigirse de una conducta racional en un Estado de derecho:...En cuanto a los actos fundados en parte en facultades discrecionales no habría casi forma de controlarlos si no se exigiera una fundamentación suficiente y adecuada, pues ello equipararía a la existente discrecionalidad como sinónimo de arbitrariedad... El concepto moderno de autoridad ya no se contenta con la mera orden y requiere la explicación que a su vez es condición del necesario consenso social, determinante de su plena efectividad”.

El tercer pilar del Convenio de Aarhus⁶²⁵ trata, precisamente el acceso a la justicia en asuntos ambientales⁶²⁶, estableciendo pautas para los Estados

administrativo a fin de establecer las responsabilidades pertinentes”. Decreto 1325/06 Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La normativa estatal de Mexico también ha previsto sanciones, como en la Ley Federal de Transparencia

⁶²⁴ GORDILLO, A. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. III El acto administrativo. 9ª edición, Buenos Aires, F.D.A., 2007, pág. 16. <http://www.gordillo.com/Pdf/3-9>

⁶²⁵ Artículo 9: Acceso a la justicia

“1. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, por que toda persona que estime que la solicitud de informaciones que ha presentado en aplicación del artículo 4 ha sido ignorada, rechazada abusivamente, en todo o en parte, o insuficientemente tenida en cuenta o que no ha sido tratada conforme a las disposiciones del presente artículo, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley.

En el caso en que una Parte prevea tal recurso ante un órgano judicial, velará por que la persona interesada tenga también acceso a un procedimiento rápido establecido por la ley que sea gratuito o poco oneroso, con miras al reexamen de la solicitud por una autoridad pública o a su examen por un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial.

Las decisiones finales adoptadas en virtud del presente párrafo 1 serán obligatorias para la autoridad pública que posea las informaciones.

Los motivos que las justifiquen se indicarán por escrito, por lo menos cuando se deniegue el acceso a la información en virtud de este párrafo.

2. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, por que los miembros del público interesados:

- a) Que tengan un interés suficiente para actuar o, en caso contrario,
- b) Que invoquen un atentado contra un derecho, cuando el Código de procedimiento administrativo de una Parte imponga tal condición, puedan presentar un recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier

miembros para garantizar a las personas el acceso a la justicia a través de un procedimiento ágil, gratuito o poco costoso, previo agotar instancias administrativas, según lo establezca cada legislación nacional.

Además, deja también a criterio de los Estados miembros la tipificación del interés suficiente y el menoscabo a un derecho como condicionantes para interponer recursos ante la justicia, adentrándose tíbicamente a establecer una presunción de interés a favor de las ONGs al considerarlas encuadradas como *público interesado*⁶²⁷.

decisión, o cualquier acción u omisión que caiga dentro del ámbito de las disposiciones del artículo 6 y, si el derecho interno lo prevé sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 3 infra, de otras disposiciones pertinentes de la presente Convención...”.

⁶²⁶ Artículo 9: Acceso a la justicia

“1. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, por que toda persona que estime que la solicitud de informaciones que ha presentado en aplicación del artículo 4 ha sido ignorada, rechazada abusivamente, en todo o en parte, o insuficientemente tenida en cuenta o que no ha sido tratada conforme a las disposiciones del presente artículo, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley.

En el caso en que una Parte prevea tal recurso ante un órgano judicial, velará por que la persona interesada tenga también acceso a un procedimiento rápido establecido por la ley que sea gratuito o poco oneroso, con miras al reexamen de la solicitud por una autoridad pública o a su examen por un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial.

Las decisiones finales adoptadas en virtud del presente párrafo 1 serán obligatorias para la autoridad pública que posea las informaciones.

Los motivos que las justifiquen se indicarán por escrito, por lo menos cuando se deniegue el acceso a la información en virtud de este párrafo.

2. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, por que los miembros del público interesados:

- a) Que tengan un interés suficiente para actuar o, en caso contrario,
- b) Que invoquen un atentado contra un derecho, cuando el Código de procedimiento administrativo de una Parte imponga tal condición, puedan presentar un recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión que caiga dentro del ámbito de las disposiciones del artículo 6 y, si el derecho interno lo prevé sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 3 infra, de otras disposiciones pertinentes de la presente Convención...”.

⁶²⁷ Así, continúa expresando el art. 9 del Convenio de Aarhus, citado ut supra:

“...Lo que constituya interés suficiente y menoscabo a un derecho se determinará con arreglo a las disposiciones del derecho interno y conforme al objetivo consistente en conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco de la presente Convención. A tal efecto, el interés que toda organización no gubernamental que cumpla las condiciones previstas en el párrafo 5 del artículo 2 se considerará suficiente en el sentido del apartado a) supra. Se considerará igualmente que esas

La Directiva 2003/04/CE básicamente receiptó lo establecido en el Convenio de Aarhus precedentemente citado, a través del Artículo 6 relativo al *acceso a la justicia*, garantizando un procedimiento en el que los actos u omisiones de la autoridad pública puedan ser reconsiderados por esa u otra autoridad pública o recurridos administrativamente ante una entidad independiente e imparcial creada por ley. Además de dicho procedimiento, los Estados miembros garantizarán que cualquier solicitante tenga acceso a un procedimiento de recurso ante un tribunal de justicia u otra entidad independiente e imparcial creada por la ley, en el que los actos u omisiones de la autoridad pública correspondiente puedan recurrirse y cuyas decisiones puedan ser firmes.

En cuanto a los antecedentes latinoamericanos, encontramos la legislación de México que prevé *recurso de revisión* dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación. Este recurso administrativo se interpone directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, o ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

organizaciones tienen derechos que podrían menoscabarse en el sentido del apartado b) supra.

Las disposiciones del presente párrafo 2 no excluyen la posibilidad de presentar un recurso preliminar ante una autoridad administrativa y no eximen de la obligación de agotar las vías de recurso administrativo antes de entablar un procedimiento judicial cuando el derecho interno prevea tal obligación.

3. Además, sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que hacen referencia los párrafos 1 y 2 supra, cada Parte velará por que los miembros del público que reúnen los criterios eventuales previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vayan en contra de las disposiciones del derecho nacional ambiental.
4. Además, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1, los procedimientos a que hacen referencia los párrafos 1, 2 y 3 supra deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, en particular una orden de reparación si procede, y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo. Las decisiones adoptadas en virtud del presente artículo se pronunciarán o consignarán por escrito. Las decisiones de los tribunales y, en lo posible, las de otros órganos deberán ser accesibles al público.
5. Para que las disposiciones del presente artículo sean aún más eficaces, cada Parte velará por que el público sea informado de la posibilidad que se le concede de iniciar procedimientos de recurso administrativo judicial, y preverá el establecimiento de mecanismos apropiados de asistencia encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que traben el acceso a la justicia”.

En relación a la información ambiental específicamente, la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, en el Artículo 180, reconoce de manera limitada el interés colectivo, al señalar que sólo las personas físicas y morales de las comunidades que resulten afectadas son las que tienen derecho a impugnar, mediante el *recurso de revisión*, los actos administrativos correspondientes, siempre que demuestren que las obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida.

Además del citado *recurso de revisión*, en México cuentan con otras vías legales para demandar la entrega de la información, como el *juicio de amparo*; previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución, brindando el fundamento jurídico para este tipo de juicios, pues tiene por objeto proteger contra cualquier acto de autoridad que infrinja la constitución y las garantías individuales que en ella se establecen.

De tal suerte que en México, en el ámbito federal, cualquier persona que se vea agraviada por el incumplimiento de la autoridad de brindar respuesta a su solicitud de información, o cuando la autoridad no permita su participación en los casos previstos por la ley, puede tramitar este juicio ante los Tribunales Federales.

En la legislación argentina⁶²⁸, dentro de las disposiciones relativas a las infracciones a la ley, encontramos tipificada como tal, a la falta de respuesta en el plazo establecido, a la par de la obstrucción, falsedad, ocultamiento, o la denegatoria injustificada a brindar la información solicitada, y todo acto u omisión que, sin causa justificada, afecte el regular ejercicio del derecho que la ley establece, quedando entonces habilitada una vía judicial directa, de carácter sumarísima ante los tribunales competentes.

Asimismo dicha normativa prevé que todo funcionario y empleado público cuya conducta se encuadre en las prescripciones de este artículo, será pasible de

⁶²⁸ Vid. Art. 9º. Ley 25.831.

las sanciones previstas en la Ley N° 25.164 o de aquellas que establezca cada jurisdicción, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder.

De igual modo, las empresas de servicios públicos que no cumplan con las obligaciones exigidas en la ley, serán pasibles de las sanciones previstas en las normas o contratos que regulan la concesión del servicio público, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder.

También encontramos incorporaciones interesantes y novedosas en la normativa provincial como en es el caso de la Ley N° 5533 de la Provincia de Corrientes, que en el Artículo 10, in fine, establece para el caso en que no se suministre la información solicitada en el tiempo determinado, sin fundamento alguno o se niegue la misma, habilita directamente la vía judicial, para recurrir ante la Justicia Provincial e innova incorporando en el procedimiento de acción de amparo, la denominada "*habeas data ambiental*", para que la información ambiental solicitada sea suministrada, sin perjuicio de otras acciones que se pudieren iniciar, estableciendo además a favor del litigante el beneficio de litigar sin gastos.

Finalmente se observa que desde el instrumento global de gobernabilidad ambiental, como lo es el Convenio de Aarhus, hasta la normativa no sólo de los Estados miembros de la Unión Europea que receptaron dicho convenio en la última Directiva 2003/04 sancionada, algunos estados latinoamericanos también están avanzando en la sanción e instrumentación de las vías recursivas previstas en las normas para garantizar la debida respuesta a las requisitorias de las personas en cuanto a sus preocupaciones e inquietudes ambientales, canalizando así con mayor eficacia el derecho de acceso a la información ambiental que les compete.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPITULO QUINTO: El movimiento de la Sociedad Civil y la Exigencia de Información y Transparencia Administrativa

I. La Sociedad Civil y sus exigencias respecto a la Transparencia Administrativa a través de la Publicidad e Información de los Actos de Gobierno

Dentro del actual proceso de globalización, básicamente económico, se perfilan claramente los déficits de los modelos institucionales vigentes, que no terminan de dar una respuesta cabal, a las necesidades de la sociedad de hoy, tanto por exceso como por defecto, propiciando a la par, una reacción desde “lo local” a través de actuaciones de grupos de vecinos, asociaciones, cooperativas y ONGs, que luego también se conectan e interrelacionan a través de la red global.

Asistimos a “una crisis de confianza en las instituciones sociales, políticas y económicas que afecta a la llamada democracia liberal. Consecuentemente se busca otro tipo de representatividad mucho más participativa con bastante mayor protagonismo de la sociedad civil”⁶²⁹.

La llamada “sociedad civil” comienza a reclamar mayores espacios en la vida política, económica y social, como elemento dinamizador y de contralor de la gestión pública, ante una globalización económica deshumanizada que entraña riesgos, tal como lo señala Allende Landa, pues los “Estados parecen defender más los intereses de las corporaciones transnacionales que las de sus propios ciudadanos, cediendo soberanía sobre asuntos económicos y de interés social a instituciones y organizaciones internacionales de difícil control democrático”⁶³⁰.

Estos desajustes, desequilibrios e inequidades han generado un movimiento internacional con impacto local, fundamentalmente facilitado a través de la red de redes de Internet, que ha permitido que los ciudadanos de diversas partes del planeta se interrelacionen a través de la misma y compartan sus inquietudes, temores, preocupaciones y expectativas respecto a las problemáticas

⁶²⁹ ALLENDE LANDA, J. *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*. Universidad del País Vasco, Bilbao, 2000, pág. 263.

que los aquejan, particularmente en la dimensión que nos ocupa, como es la ambiental, máxime considerando sus implicancias en todo orden.

Dicha interrelación ha posibilitado también movimientos y manifestaciones globales de gran repercusión tales como los generados en oposición al encuentro de Seattle de la Organización Mundial del Comercio –OMC- en 1999, Davos, el Foro Social Mundial de Porto Alegre o la manifestación a favor de la paz y en contra a la guerra de Irak del 18 de Febrero de 2003 que se replicó en las principales capitales y ciudades del planeta.

Dada la trascendencia del creciente rol de la sociedad civil en pos de cimentar democracias más reales y legitimadas, en los puntos posteriores se tratarán los principales movimientos y organizaciones internacionales orientadas al acceso a la información y a la participación ciudadana global y local.

II. La Transparencia en los Actos de Gobierno, en Ambito Internacional

1.- El Movimiento de ONGs.

Como se anticipara precedentemente, ante el escenario global y la preeminencia del modelo neoliberal, los ciudadanos del mundo no han permanecido ajenos, y desde diversos puntos del planeta, han comenzado a generar asociaciones y redes, para reclamar una mayor participación en la toma de decisión, y mayor transparencia en el manejo de lo público.

Es así que “se percibe también un importante auge de las O:N:G’s, movimientos sociales de solidaridad con alcance planetario y, en general, incipiente revitalización de organizaciones de la sociedad civil que demanda un mayor protagonismo y control en el diseño del desarrollo. Aparecen movimientos sociales transnacionales que incorporan principios de cooperación y solidaridad

⁶³⁰ IDEM, pág. 265

que, aunque puedan presentarse como colchón anestésico de situaciones explosivas, recuperan valores y principios que el mercado desatiende o ignora”.⁶³¹

Desde finales del reciente siglo pasado se observa un proceso transformador “que afecta también al quehacer político por lo que viene acompañado de un análisis crítico del sistema democrático representativo, tal y como lo conocemos”⁶³², y continúa el autor señalando que las crecientes demandas apuntan a una mayor descentralización, lo cual implica una profundización en la aplicación del principio de subsidiariedad, una mayor participación pública, garantizadora de una democracia participativa; una revitalización de la sociedad civil y de las ONGs, a través de lo cual se da respuesta a la demanda de mayor control de las decisiones públicas y mayor transparencia.

En el ámbito regional, conforme se señalara, ante un fenómeno creciente y generalizado como la nefasta corrupción, principalmente en diversos países latinoamericanos, aunque no excluyente de los llamados países del primer mundo⁶³³, vinculada a individuos que se desempeñan en el ámbito público, con la necesaria coparticipación de otra contraparte –pública o privada, local o internacional, ha llevado al cuestionamiento y crítica por parte de la sociedad civil frente a la manera de proceder del Estado y frente al rol pasivo que les ha tocado desempeñar reflejado en su incapacidad para prevenir y controlar este flagelo.

Una tarea urgente que busca prevenir y reprimir debidamente este tipo de prácticas y que paralelamente incentiva la participación de la ciudadanía, es la implementación de estrategias concretas que optimicen y faciliten el acceso a la información pública a la población. La eficiencia de la participación ciudadana – y

⁶³¹ ALLENDE LANDA, J. Ob. Cit., pág. 265.

⁶³² IBIDEM, pág. 268.

⁶³³ Es necesario remarcar que lamentablemente el problema de la corrupción no sólo es tal en los países en desarrollo sino que también se verifica en países desarrollados, y tampoco es actual, pues se ha manifestado a lo largo de la historia. Sucede que ahora la magnitud y el impacto es mayor, y en definitiva sería una manifestación más de la actual crisis civilizatoria a la que hemos aludido al enfocar la crisis ecológica y que es necesario revertir a través de cambios de actitudes basados en una nueva ética que comprenda el respeto de todo y de todos.

por consiguiente su control sobre los actos del Estado- está condicionada directamente por la información con que se cuente, y a la inversa, la claridad y pertinencia de la información, en buena parte responde al grado de presión y control que la ciudadanía ejerce.

Por ello nos interesa incidir en el presente capítulo, especialmente en las exigencias orientadas a obtener, cimentar o consolidar el acceso de las personas a toda información que proporcione los datos y elementos necesarios para un seguimiento y control de los actos de gobierno en general, del manejo de la *res pública* y de la gestión ambiental, en particular, profundizando en los aspectos relativos a los espacios de participación ciudadana a partir de la segunda parte del presente trabajo.

A. El Movimiento de Transparencia Internacional

Transparencia Internacional -TI- es una organización no gubernamental dedicada a combatir la corrupción que congrega a la sociedad civil al sector privado y los gobiernos en una vasta coalición global.

A través de sus capítulos en el mundo y su Secretariado Internacional, Transparencia Internacional, aborda las diferentes facetas de la corrupción, tanto en el interior de los países como en el plano de las relaciones económicas, comerciales y políticas internacionales. El propósito es comprender y enfrentar las dos caras de la corrupción: quien corrompe y quien permite ser corrompido.

En el ámbito internacional, TI impulsa campañas de concienciación sobre los efectos de la corrupción, promueve la adopción de reformas políticas, el establecimiento de convenciones internacionales sobre la materia; alienta la adhesión a las mismas y luego observa la implementación de dichos acuerdos por parte de los gobiernos y empresas⁶³⁴.

⁶³⁴ Peter Elgen, directivo de Transparencia Internacional, en el prefacio del Libro de Consulta de TI al que se aludirá en párrafos posteriores expresaba con acierto: “ *La corrupción es uno de los grandes retos de nuestra época: un reto que debe y puede ser afrontado. No hay atajos, ni respuestas fáciles. El flagelo de la corrupción estará, en uno u otro grado, siempre con nosotros. A medida que entramos en un nuevo*

Asimismo, a nivel nacional, los capítulos de Transparencia Internacional actúan en procura de una mayor transparencia y la materialización del principio de rendición de cuentas. Con este fin, TI vigila el desempeño de algunas instituciones claves y ejerce presión para la adopción no-partidista de las reformas que sean necesarias.

La red de Transparencia Internacional en Latinoamérica y el Caribe (TILAC) actualmente está conformada por catorce organizaciones de la sociedad civil. En Argentina está a cargo de la ONG Poder Ciudadano creada en 1989 siendo una de las primeras organizaciones en Latinoamérica que se unió al movimiento de TI.

La TILAC también colabora en el seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción –CICC-, de la Organización de Estados Americanos –OEA-, pues se trata de un instrumento jurídico clave por medio del cual se trazan normas para sancionar y prevenir la corrupción al igual que es una importante herramienta para la cooperación jurídica transnacional.

Dicha Convención ha sido ratificada por más de 30 países y ofrece un marco importante para el trabajo de TILAC en su esfuerzo por propiciar una gestión pública transparente, abierta y responsable dentro del continente.

Para el seguimiento de la CICC se ha ideado el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación⁶³⁵ del mismo y las actividades en el ámbito regional incluyen la preparación de informes de la sociedad civil sobre la

milenio, somos conscientes de que la corrupción, en mayor o menor grado, plantea una amenaza no sólo para el medio ambiente, los derechos humanos, las instituciones democráticas y los derechos y libertades fundamentales, sino que también socava el desarrollo y profundiza la pobreza para millones de personas en todo el mundo. Si se permite que continúe provocando un ejercicio irracional del poder, impulsado por la codicia y no por las necesidades de la gente, y rompiendo el desarrollo del sector privado, la corrupción negará incluso la más fundamental de las necesidades humanas: la esperanza". POPE, Jeremy. El Libro de Consulta 2000 de Transparencia Internacional. Londres, 2000.

⁶³⁵ Se puede consultar en la página web:

www.transparency.org/tilac/trabajo_en_red/convencion/dnld/reglas_del_mecanismo.

implementación de la Convención en cada país. Estos informes, previstos en las reglas del Mecanismo, serán considerados por los expertos durante la preparación de recomendaciones a cada Estado Parte por la implementación de la convención.

También, los Capítulos y otras organizaciones de la sociedad civil organizan talleres en los países para hacer seguimiento con sus gobiernos sobre la implementación de las recomendaciones del comité de expertos. Otro enfoque importante de las actividades nacionales consiste en crear conciencia sobre la Convención, su contenido y su relevancia para la lucha contra la corrupción.

Entre otro de los instrumentos a través de los cuales TI moviliza a la ciudadanía global encontramos una interesante y variada propuesta denominada *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción*⁶³⁶, en la que se reúne una serie de experiencias promovidas en distintos estados del planeta.

Dentro de estas estrategias innovadoras de la sociedad civil se han abarcado aspectos que hacen a la *concienciación* a través de espacios radiales, campañas, cortometrajes realizados en países como Brasil, Eslovaquia, Níger; *contrataciones públicas* con propuestas de Colombia, Ecuador, Paraguay, *campañas electorales* como en Alemania, Costa Rica, Chile; *acceso a la información* en Polonia, Servia, Rumania, Líbano; *contralores a instituciones públicas* tales como monitoreo al Senado y al Consejo de la Magistratura en Argentina, vigilancia parlamentaria en Bangladesh y otros similares en Bolivia, México o Kazakistán.

No sólo el sector público ha estado en la mira, sino que como se señalara en los casos de corrupción encontramos dos partes, y tampoco el sector privado es ajeno a esta problemática; es así que otro aspecto abordado es el relativo a la ética empresarial, tratada en Colombia a través de Programas Integrales dedicados a la pequeña y mediana empresa.

⁶³⁶ La Caja de Herramientas de TI se encuentra en : www.transparency.org/tilac/herramientas/2002/dnld/cap.0/indice.pdf

Asimismo, TI ha elaborado un Libro de Consulta⁶³⁷ en el que se delineó el denominado *Sistema Nacional de Integridad* consistente en un enfoque holístico para la transparencia y la rendición de cuentas, integrado por un conjunto de pilares tales como: rendición de cuentas, democracia, poder judicial, medios de comunicación y sociedad civil. Se trata de una obra viva como la denominan sus autores que se va actualizando constantemente y ya ha sido traducida a más de 20 idiomas.

El Libro de Consulta de TI trata básicamente dos áreas:

1º) El debilitamiento de los valores sociales, donde en la ética personal de muchos, el interés público más amplio y la responsabilidad social quedan subordinados a la acumulación del prestigio material.

2º) La segunda es una falta de transparencia y de rendición de cuentas dentro de los sistemas de integridad públicos.

En muchos países hay una sensación generalizada de que el servicio público ha perdido su rumbo -de que muchos elementos dentro de él son corruptos, así como lo son muchas de las empresas privadas que llevan a cabo negocios con ellos. Según la imagen que tiene el público de los funcionarios - y que tienen los funcionarios de ellos mismos - estos últimos existen únicamente para servir las ambiciones políticas de funcionarios de mayor rango, con la esperanza de que esto redunde en ascensos para ellos. La rendición de cuentas al público se reduce a mera retórica, utilizada en informes al Parlamento o en discursos ante las Naciones Unidas. Este retrato quizás sea injusto para muchos países, pero describe la percepción generalizada que se tiene⁶³⁸.

De dicha obra también se hizo una adaptación para Latinoamérica a la que se tituló *La hora de la Transparencia* y que surgió como corolario del Seminario sobre Soluciones Estratégicas para Combatir la Corrupción en América Latina.

⁶³⁷Se puede consultar en:

www.transparency.org/tilac/biblioteca/consultas/dnld/r_ejecutivo.pdf

⁶³⁸ Vid. POPE, Jeremy. Ob. Cit., pág. 4.

Estos antecedentes citados sirven para ilustrar el papel creciente de la sociedad civil y de los avances que se pueden lograr a través de la suma de voluntades, la organización e interconexión entre diversos grupos y asociaciones, generando una fuerte presencia para reclamar y hacer valer nuestros derechos como ciudadanos y como consumidores para dar el giro necesario hacia una sociedad sustentable⁶³⁹.

B. La Sociedad Civil y las Cumbres de las Américas

Es importante también reseñar el movimiento generado desde la Sociedad Civil, en el seguimiento de las Cumbres de las Américas, pues constituye un mecanismo útil para obtener un compromiso por parte de los Gobiernos en temas que son de interés para las organizaciones y la ciudadanía, como es el acceso a la información.

Específicamente en la temática ambiental se celebró una cumbre en Bolivia, en diciembre de 1996 de donde surgió la **Declaración de Santa Cruz de la Sierra sobre Desarrollo Sostenible** suscripta por los Jefes de Estado que participaron de la misma en la que ratificaron los compromisos contraídos en la Cumbre de Río y la aplicación de la Agenda 21. Se encomendó el seguimiento de lo aquí acordado a la Organización de Estados Americanos -OEA-.

También alude a las responsabilidades comunes pero diferenciadas que compete a los distintos Estados, reafirmando la necesidad de combatir la pobreza y también apoyar a los pequeños Estados insulares en riesgos por desastres

⁶³⁹ Resulta oportuno traer a colación un trascendente hecho global que grafica la gravitación de la sociedad civil

A fines de 1997, cuando más de 100 países acordaron dejar de utilizar y vender minas antipersonas, dicho logro no se debió al accionar de los funcionarios gubernamentales sino al trabajo de casi 1.000 organizaciones no gubernamentales de 60 países. Durante la ceremonia de firma del tratado en Ottawa, Jody Williams, coordinadora de la campaña manifestó que las ONG habían alcanzado su propia etapa internacional y expresó: ¡Juntos, somos una superpotencia!

Vid. POPE, Jeremy. El Libro de Consulta 2000 de Transparencia Internacional. Londres, 2000, pág.208.

naturales, que sabemos son consecuencias del cambio climático al que la acción antrópica no es ajena.

Especialmente, en el Punto 8 se refieren al apoyo y promoción de la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, incluyendo políticas y programas y su diseño, implementación y evaluación. Para tal efecto, se promoverá el perfeccionamiento de los mecanismos institucionales de participación pública como requisito fundamental del desarrollo sostenible.

A la par de la Declaración también se diseñó un Plan de Acción, cuyos principales aspectos se refieren al crecimiento económico con equidad, a dimensiones sociales relativas a la pobreza y a la erradicación de la marginalidad de mujeres y niños; a la incorporación de las consideraciones ambientales a la planificación y toma de decisiones; a la participación pública e intercambio de información; al desarrollo y transferencia de tecnología⁶⁴⁰ y al fortalecimiento de los marcos jurídicos de los Estados para incorporar la normativa ambiental.

Finalmente en relación al financiamiento, básicamente se remitieron a lo acordado en la Cumbre de Río resaltando la importancia y necesidad de la cooperación internacional, pero también solicitaron a la OEA la búsqueda de fondos para lo cual este organismo creó el TRUST, Fondo para las Américas, fundación que tratará de movilizar recursos provenientes del sector privado para actividades vinculadas con lo decidido en las reuniones de la Cumbre.

Por otra parte, desde 1997, una red de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) han desarrollado el proyecto **“Participación Ciudadana para las Cumbres de las Américas”** para dar a conocer a la comunidad los procesos de dichas Cumbres, y los compromisos que los Gobiernos asumen en ellas, como también cómo éstas se vinculan con el desarrollo de los países y la vida de sus

⁶⁴⁰ Especialmente si consideramos la situación de América Latina que alberga varios países de los tipificados como “megadiversos” y las implicancias que se derivan del Convenio de Diversidad en cuanto al acceso a los recursos genéticos, la transferencia de tecnología y la participación justa en los beneficios obtenidos.

ciudadanos, buscando además influir en los compromisos que los gobiernos adquieren.

Dicho proyecto está incorporado en la “Estrategia de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec” que culmina en el 2005, que tiene por objetivo dar seguimiento y promover el cumplimiento del Plan de Acción de Québec en el eje temático de fortalecimiento de la democracia, mediante el mejoramiento y ampliación de la participación ciudadana, a través de una red de organizaciones de la sociedad civil que diseñe y aplique mecanismos hemisféricos, regionales y nacionales de incidencia y difusión.

Para realizar este seguimiento se cuenta con un diseño de investigación que incorpora métodos de recolección de información cualitativos y cuantitativos. El instrumento de recolección de información consistió en cuestionarios estructurados por indicadores, que permiten medir de forma confiable y comparable el avance en el cumplimiento de los mandatos definidos en la Cumbre de Québec, en cinco puntos específicos:

- Acceso a la Información,
- Libertad de expresión,
- Gobierno Local y Descentralización,
- Fortalecimiento de la Sociedad Civil y
- Reforma al Poder Judicial y Acceso a la Justicia.

C. Plan de Acción de Québec

Para la Cumbre Québec, una red de ONG’s encabezadas por PARTICIPA, Chile, FOCAL, Canadá, Fundación ESQUEL, EE. UU y organizaciones de otros 17 países llevaron a cabo un proceso de consulta a 900 OSC’s en el hemisferio. Se formularon 243 propuestas de las que se incorporaron en la Declaración, más o menos la mitad.

De esta manera quedó articulada una red con 900 ONG’s y OSC’s para darle seguimiento a los acuerdos de la Cumbre y al Plan de Acción, de donde surge la Estrategia de seguimiento, que se implementa actualmente.

Dicho Plan de Acción abarca una serie de temas trascendentes a nivel global y regional, que van desde lo político, económico, social y ambiental tales como: democracia, libertades y derechos fundamentales, justicia, estado de derecho y seguridad, sociedad civil, comercio, inversión y estabilidad financiera, infraestructura y ambiente normativo, manejo de desastres, base ambiental para el desarrollo sostenible, gestión agrícola y desarrollo rural, trabajo y empleo, crecimiento con equidad, educación, salud, igualdad de género, pueblos indígenas y diversidad cultural.

En lo relativo a las acciones para una democracia más eficaz, se tratan aspectos relacionados a procesos y procedimientos electorales, transparencia y buena gestión gubernamental, medios de comunicación, lucha contra la corrupción y fortalecimiento de los gobiernos locales.

Respecto a la sociedad civil se pretende establecer instrumentos de financiamiento público y privado, destinados a fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, para hacer más visible el trabajo y el aporte de las mismas y promover la responsabilidad social reconociendo el importante papel de la participación ciudadana en la consolidación de la democracia la cual constituye uno de los elementos vitales para el éxito de las políticas de desarrollo.

A tal fin elaborarán estrategias, a nivel nacional, y a través de la OEA, otras organizaciones y bancos de desarrollo multilaterales, para aumentar la capacidad de la sociedad civil e incrementar su participación en el sistema interamericano y en el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y países, fomentando la representatividad y facilitando la participación de todos los sectores de la sociedad, en especial de todos los grupos minoritarios.

Respecto a la base ambiental para el desarrollo sustentable y la gestión de los recursos naturales, ratifican compromisos contraídos en cumbres y convenciones ambientales de 1992, 1994, 1998 y la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, remarcando también las *responsabilidades compartidas pero diferenciadas*.

También se comprometen en avanzar en los objetivos de la Convención sobre Cambio Climático como una acción prioritaria, reconociendo la vulnerabilidad de la mayoría de los países en vías de desarrollo, como también de los insulares y costeros y la necesidad de efectuar estudios, investigaciones, estrategias, desarrollo de capacidades y transferencia de tecnologías.

Ello resulta importante, recordando que Estados Unidos, bajo las administraciones republicanas de los Presidentes Bush, padre e hijo, se han negado a ratificar el citado convenio de cambio climático, a pesar de su contenido estratégico global, tal como lo reconoce y señala el ex vicepresidente y ex -candidato presidencial demócrata Al Gore en su obra *“La tierra en juego”* ya citada.

También se comprometen a promover la adopción, implementación y puesta en práctica de leyes, normas, estándares y políticas nacionales que establezcan altos niveles de protección ambiental, reconociendo el derecho de cada país de establecer sus propios niveles de protección ambiental para lo cual reforzarán alianzas de cooperación con especial énfasis al mejoramiento de la calidad del aire, el acceso a los servicios de agua potable y servicios sanitarios, y fortaleciendo las capacidades nacionales y regionales para el manejo integral de recursos de agua y desechos.

Promoverán también la producción limpia, la conservación de la diversidad biológica, el intercambio de información al respecto y la mejora de la gestión municipal ambiental fomentando también el intercambio de información entre administraciones locales. Reafirman el compromiso para fomentar una gestión ambiental adecuada en el área energética favoreciendo políticas, prácticas, transferencias y acceso a tecnologías que sean económicamente eficientes y tomen en cuenta los impactos ambientales del desarrollo y uso de la energía, promoviendo además la *Iniciativa Energética Hemisférica*⁶⁴¹.

⁶⁴¹ Dicha Iniciativa delineada en 1994 si bien podría parecer auspiciosa por la temática estratégica y su carácter hemisférico, no estaba orientada precisamente hacia el decisivo giro energético que requiere una sociedad sustentable en el nuevo milenio,

No obstante la trascendencia y vigencia de las temáticas abordadas en el reseñado Plan de Acción de Québec, algunos aspectos debieran ser especialmente monitoreados o seguidos muy de cerca por tratarse de aspectos delicados y controversiales: uno de ellos la promoción del desarrollo de la gestión y explotación ambientalmente viables de los minerales y los metales, porque han tenido un alto costo social y ambiental.

El otro aspecto vital es el referido a la implementación del ALCA en donde se aboga por tratar de lograr su entrada en vigencia lo antes posible, no más allá de diciembre de 2005, siendo que es un acuerdo bastante resistido en América Latina si previamente no se discute como se tratarán los desbalances y desequilibrios existentes en el hemisferio, máxime contemplando el antecedente regional como es el caso del NAFTA, el cual integran Canadá, Estados Unidos y México, en donde no se perciben claramente los beneficios, sociales y ambientales del mismo para un país latinoamericano en similares condiciones que el resto de América Latina.

Por tanto se requiere un mayor debate y tratamiento tanto en el ámbito de la sociedad civil como de las instituciones, organismos y administraciones, para analizar en profundidad, discutir sus diversos aspectos y alcances y replantear su aspecto eminentemente económico, en desmedro de aspectos sociales y ambientales que resultan cruciales para el desarrollo sostenible de nuestros pueblos.

III. Foros Internacionales sobre Información Ambiental

1.- Iniciativa de Acceso

sino que se inscribía dentro de las políticas hemisféricas de consolidación del modelo económico imperante el cual se ha verificado como insostenible e inequitativo, con lo cual pasada ya una década de dicha Iniciativa no sólo no se vislumbraron avances con la elogiada política de privatización energética de los países latinoamericanos, sino muy por el contrario, se ha consolidado la sociedad del petróleo en detrimento de la gran mayoría de los usuarios de menores recursos y del ambiente en general, dada la incidencia del combustible fósil en el cambio climático.

La Iniciativa de Acceso –IA- es una coalición global de la sociedad civil que promueve el acceso a la información, participación y justicia en la toma de decisiones nacionales que afectan al ambiente.

Dicha iniciativa surge a partir de la coalición de cinco organizaciones de diversas partes del mundo:

- Corporación PARTICIPA (Chile)
- Thailand Environment Institute (Tailandia)
- World Resources Institute (Estados Unidos)
- Environmental Management and Law Association (Hungria)
- Advocates Coalition for Development and Environment (Uganda)

Esta Coalición Global presentó sus resultados en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sustentable en Johannesburgo, Sudáfrica en septiembre de 2002.

Las metas perseguidas por la Iniciativa de Acceso a nivel global son:

- Crear una alianza que trabaje para fortalecer los principios de acceso (información, participación y justicia) en la gestión ambiental.
- Monitorear la implementación global del Principio 10 de la Declaración de Río.
- Identificar las principales deficiencias en la implementación del Principio 10 y promover acciones a nivel nacional.

Algunos países que integran la iniciativa global son: Hungría, India, Indonesia, Sudáfrica, Tailandia, Uganda y Estados Unidos. En la actualidad, esta iniciativa se está desarrollando en forma paralela en países de América Latina: Chile, Bolivia Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Perú y México, así como en tres entidades estatales de México (Baja California, Chiapas y Jalisco).

En la Argentina también se está llevando a cabo en el ámbito federal a cargo de la Fundación de Ambiente y Recursos Naturales –FARN⁶⁴²- en la Provincia de Buenos Aires, a cargo de la Asociación Marplatense de Estudios

⁶⁴² Esta importante organización fue fundada por el Dr. Guillermo Cano de dilatada trayectoria en el derecho ambiental latinoamericano y pionero del Derecho Ambiental argentino, al que efectuó trascendentes aportes.

Ambientales Integrales –AMEAI- y en la Provincia de Córdoba por el Centro de Derechos Humanos y Ambiente –CEDHA-.

Resulta muy importante la labor de la Iniciativa que específicamente aborda la afirmación y difusión de la información ambiental en cada uno de los Estados donde es llevada a cabo por prestigiosas ONGs locales, sea para lograr la sanción de normativa específica como para el seguimiento en la aplicación de las leyes que se han logrado sancionar, para el cabal cumplimiento de las obligaciones y tareas que de ellas surgen.

2.- Principales Centros de Información Ambiental

A. INFOTERRA

En el contexto arriba señalado y dentro del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente -PNUMA- se implementa INFOTERRA, en los años 1973/1976 que ha sido definido como "un sistema de información ambiental diseñado para facilitar el flujo de información conexas dentro y entre los países...un sistema descentralizado...en los centros nacionales de coordinación...medio más económico para facilitar el intercambio de información y también el modo más eficaz de mejorar los sistemas de información nacional a nivel gubernamental o de crear otros nuevos..."⁶⁴³

a).- Funciones

En cuanto a las principales funciones de INFOTERRA, podemos citar:

- Receptar y sistematizar información ambiental.
- Facilitar el intercambio de información a través de bases de datos.
- Posibilitar la difusión de información ambiental.
- Poner a disposición información que facilite y optimice la toma de decisiones.

⁶⁴³ BENDANHMANE, H. "El Programa de información sobre medio ambiente del PNUMA: INFOTERRA", en AA:VV. *La información para el medio ambiente. Presente y Futuro*. Monografías de la Dirección General de Medio Ambiente. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo -MOPU-, Madrid, 1989. Pág. 36

b).- Organización

Está conformado por cinco componentes:

-Los Centros Nacionales de Coordinación.

Puntos focales nacionales que integran la red, suministrando datos y siendo el primer punto de contacto con el usuario de INFOTERRA.

-Las Fuentes de Información

Existe un Directorio Internacional, donde se inscriben el conjunto de fuentes que constituyen la piedra angular de la base de datos.

-Las Fuentes Sectoriales Especiales

Son aquellas organizaciones mundiales de reconocido prestigio que han sido seleccionadas por su grado de especialización, para brindar información específica sobre la temática de la que se ocupan.

- Los Centros de Servicio Regional

En los diversos organismos regionales de Naciones Unidas, existentes, se creó un área relativa a la información ambiental, para brindar la información específica de la región.

-Los Centro de Actividades del Programa

Es el centro coordinador designado por el PNUMA para coordinar la red y brindar capacitación y asesoramiento a los estados para la constitución de sus propios Centros de Coordinación Nacional.

INFOTERRA, cuenta desde el año 1983 con el apoyo de un Comité Asesor, que lo integran los Centros Nacionales de Coordinación y especialistas informáticos, y elaboran recomendaciones para mejorar el funcionamiento del centro focal central, esto es el Centro de Actividades del Programa.

IPCC- Intergovernmental Panel on Climate Change⁶⁴⁴-

⁶⁴⁴ Se puede consultar la página web: www.ipcc.ch

Dada la trascendencia estratégica del cambio climático en la crisis ambiental, resulta menester citar al *Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático*, creado luego del Congreso de Toronto sobre Cambios en la Atmósfera que en 1990 presenta el Primer Informe de Evaluación el cual sentará las bases de la negociación en el trascendente Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Fue creado conjuntamente por la Organización Meteorológica Mundial – OMM- y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente –PNUMA-, con el fin de evaluar la información disponible sobre aspectos científicos, efectos y aspectos socioeconómicos del cambio climático y las opciones de mitigación frente a ellos.

Proporciona asimismo, previa solicitud, asesoramiento científico, técnico y socioeconómico a la Conferencia de las Partes en la Convención Marco sobre el Cambio Climático, de las Naciones Unidas –CMCC-. Desde su creación, el IPCC ha producido una serie de Informes de Evaluación, Informes Especiales, Documentos Técnicos, metodologías y otros productos que se han convertido en obras de referencia de uso habitual, ampliamente utilizadas por los responsables de políticas, los científicos y otros expertos.

A fines de 1995 se publica el Segundo Informe de Evaluación del IPCC, en el que participaron más de 2000 científicos y expertos, que concluyeron en que “el balance de las evidencias sugiere la influencia humana discernible sobre el clima global”.

A principios de marzo de 2001 se aprueba el Tercer Informe de Evaluación del IPCC acerca de las dimensiones económicas y sociales del cambio climático y se establece el primer consenso científico global según el cual la acción del hombre es responsable de la alteración del clima mundial.

Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el medio ambiente –PNUMA-

Esta oficina regional con sede en México también desempeña un importante papel en la información y difusión ambiental a través de sus diversas actividades, documentos y publicaciones.

Posee nueve Unidades dentro de las cuales encontramos:

- Secretaría del Foro de Ministros,
- Evaluación y Alerta Temprana
- Derecho Ambiental
- Tecnología, Industria y Economía
- Acción por el ozono
- Recursos Naturales
- Red de Formación Ambiental
- Programa de Educación Mundial

Cuenta además con una Unidad de Comunicaciones e Información Pública que emite comunicaciones, noticias diarias, como también documentos.

B. Red IMPEL

La Red Europea de implementación y aplicación de la legislación ambiental IMPEL –Implementation on environmental law-, es una herramienta de gran alcance para compartir experiencia y la información sobre el uso práctico de la legislación ambiental en Europa.

El trabajo de IMPEL⁶⁴⁵ está explícitamente reconocido en el 6º Programa de Acción de Medio Ambiente de la Unión Europea que fomenta una puesta en práctica y una aplicación más eficaces de la legislación comunitaria sobre el ambiente que requiere, entre otras cosas: La promoción de estándares mejorados en cuanto a permisos y autorizaciones ambientales, de la inspección, de la supervisión y de la aplicación por los Estados miembros, así como del intercambio de la información sobre mejores prácticas dentro del marco de sus capacidades.

⁶⁴⁵ Para mayor información se puede consultar la siguiente pág. Web: <http://europa.eu.int/comm/environment/impel/about.htm#introduction>

La red es apoyada por una Secretaría situada en la Dirección General del Ambiente en Bruselas, que es la espina dorsal de la misma manteniendo los contactos con los coordinadores nacionales y otros miembros de la red. Se elaboran programas de trabajo plurianuales, encontrándose actualmente en vigencia el Programa 2002/2006 con un foco particular en la Recomendación de los Criterios Mínimos para las Inspecciones Ambientales (2001/331/EC).

Dentro de las actividades desarrolladas por IMPEL encontramos la formación y entrenamiento de inspectores, respecto a los criterios mínimos de las inspecciones ambientales, el intercambio de la información y de la experiencia en la puesta en práctica y aplicación de la legislación ambiental, el desarrollo de opiniones comunes sobre la coherencia y sentido práctico de la legislación actual de la Unión Europea y sobre el desarrollo de la nueva legislación europea.

C. Proyecto CORINE

En Europa marcó un hito importante el proyecto CORINE -Coordinated Information in the European Environment- Programa que fue adoptado por decisión del Consejo de 27 de junio de 1985 con carácter experimental encargado de recopilar y conjuntar la información existente sobre medio ambiente y recursos naturales para ayudar en la toma de decisiones comunitarias referentes a temas de esta índole.

Estaba a cargo de la recogida, sistematización y coordinación de la información sobre la situación del medio ambiente y los recursos naturales europeos. El Programa se ha centrado prioritariamente en las siguientes áreas:

Biotopos, especialmente importantes para la conservación de la naturaleza.

Sedimentos ácidos y contaminación atmosférica transfronteriza.

Protección de la región mediterránea.

D. RED EIONET

EIONET es la Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente, de la Agencia Europea de Medio Ambiente, creadas como un único organismo por el reglamento (CEE 12/10/90), iniciándose su funcionamiento en 1994.

Se trata de una Red de Organismos que, en el ámbito europeo, colaboran en el suministro de la información que precisan los Estados miembros y la Comisión de la Unión Europea para adoptar las medidas necesarias de protección del ambiente.

EIONET es al mismo tiempo una organización y una red telemática que utiliza los enlaces públicos de Internet. Ofrece, tanto a los miembros de la Red EIONET, como a un amplio espectro de usuarios, el Centro de Referencia Europeo para la Información Ambiental.

Proporciona información organizada temáticamente: aire, naturaleza, suelos, agua, servicios de búsqueda avanzada y multilingüe, sistemas de recuperación de información, información sobre la Agencia, Programa de Trabajo, acceso a la red EIONET: Puntos Focales Nacionales, Centros Temáticos y otros servicios tales como directorios, bases de datos, informes de medio ambiente.

La Red está constituida por:

- Los Centros Temáticos Europeos que colaboran con la Agencia desarrollando proyectos específicos.
- Los Puntos Focales Nacionales son responsables de las redes nacionales y de la conexión a EIONET.
- Los Principales Elementos Componentes de las redes nacionales de información, que son aquellas Instituciones u Organismos que recogen y proveen regularmente datos relativos a la ciencia o al medio ambiente constituidos por Centros Nacionales de Referencia, Puntos Focales Autonómicos y Otras Instituciones.

Asimismo, se han creado los primeros Grupos de Usuarios de la Red, grupos que se constituyen en torno a ciertos temas de interés común con el fin de

agilizar el intercambio de información ambiental y conseguir una mayor eficacia en la relación con la Agencia Europea.

E. ECOLEX

ECOLEX⁶⁴⁶ es un servicio de información sobre legislación ambiental que dirigen conjuntamente organismos internacionales como la FAO, la UICN y el PNUMA. Su finalidad es la de fortalecer la capacitación a nivel mundial, poniendo a disposición la más amplia y completa fuente de información asequible en materia de legislación ambiental.

Combina el patrimonio informativo que en materia de legislación ambiental poseen la FAO, la UICN y el PNUMA y que, mediante el uso de la moderna tecnología, tratan de poner al alcance de los usuarios a nivel mundial en forma de servicio fácilmente accesible.

La base de datos ECOLEX incluye información acerca de tratados, legislación secundaria y otras normativas no obligatorias, así como documentos de orientación técnica, legislación nacional, resoluciones judiciales y publicaciones sobre normativas y leyes. Los usuarios tienen acceso directo a los resúmenes y a la catalogación de cada documento, así como a la mayor parte de los textos completos de la información disponible.

Los objetivos a largo plazo de ECOLEX para la capacitación a nivel mundial son los siguientes:

- Mantener, perfeccionar y desarrollar la base de datos de legislación ambiental, así como la de sus recursos y fuentes de información relacionados;
- Presentar esa información en un formato de fácil utilización, proveyendo y desarrollando instrumentos multilingües de recuperación de datos (Español, Inglés, Francés) para la búsqueda de referencias y del texto completo;
- Proveer acceso global a la base de datos de manera eficiente y a bajo costo;

⁶⁴⁶ Vid sitio Web www.ecolex.org

- Orientar a los usuarios en sus necesidades especiales y en la solución de problemas de acceso;
- Desarrollar a nivel nacional y regional una extensa red de asociados;
- Desarrollar productos y servicios de ECOLEX destinados a incrementar el conocimiento y la capacitación en legislación nacional a nivel local, nacional y regional; y
- Ampliar el consorcio de asociaciones de ECOLEX.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

SEGUNDA PARTE:

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL

CAPITULO PRIMERO: Encuadre Conceptual, Alcance y Tipologías de Participación

I. Concepto.

Etimológicamente “Participación” proviene del latín “participatio” y participar del latín “participo”, “communico” que significa, *dar parte, tomar parte*, a la par que *poner en común, comunicar, compartir*⁶⁴⁷. Semánticamente, “participar” también aparece como sinónimo de “informar”.

De allí la conexión inescindible entre *información-participación* y el enfoque del presente trabajo relativo al derecho de acceso a la información ambiental para una participación responsable y eficaz.

Desde una óptica jurídica, la “participación” es definida como “*la acción y efecto de participar, de tener una parte en una cosa o tocarle algo de ella*”⁶⁴⁸. Luego refiere a ventajas y aspectos económicos y laborales.

En cuanto al alcance de la denominada “Participación pública” se refiere a toda interacción entre el gobierno y la sociedad civil e incluye el proceso mediante el cual el gobierno y la sociedad civil inician un diálogo, establecen alianzas, comparten información e interactúan para diseñar, ejecutar y evaluar políticas, proyectos y programas de desarrollo⁶⁴⁹.

⁶⁴⁷ SEGURA MUNGUÍA, Santiago. *Diccionario etimológico latino-español*. Edic. Generales Anaya, Madrid, 1985, pág. 507.

⁶⁴⁸ OSSORIO; Manuel. *Diccionario de Ciencias jurídicas, políticas y sociales*. 21º Ed. Actualizada, corregida y aumentada por CABANELLAS DE LAS CUEVAS, G. Ed. Heliasta, Buenos Aires, 1994, pág. 715

⁶⁴⁹ Definición dada en el marco de la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones en materia de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, elaborada en el seno de la OEA. Pág 13. Vid. Página web <http://www.ispnet.org/indexesp.htm> “OEAParticipación.PDF”

No puede obviarse que “cualquier esfuerzo de desarrollo, para que sea realmente sostenible, requiere la participación activa de una sociedad civil bien informada. La participación pública en los procesos de toma de decisiones introduce una amplia gama de ideas, experiencias y conocimientos que motivan el desarrollo de soluciones alternativas. Esto, a su vez, mejora el conocimiento de los responsables de la toma de decisiones al involucrar a todas las partes interesadas en el análisis de temas de desarrollo sostenible. Adicionalmente, el logro de consenso en las diversas etapas del proceso de toma de decisiones reduce la posibilidad de conflictos y aumenta la probabilidad de hallar soluciones mejoradas y duraderas”⁶⁵⁰.

En el dilema ambiental que nos concita, y más precisamente en lo que atañe a la gobernabilidad ambiental, es fundamental para el consenso de las acciones, políticas y normativas relativas al ambiente, contar con la participación de los habitantes, como la forma más idónea de garantizar el derecho humano al ambiente y como posibilidad cierta de lograr la sustentabilidad del desarrollo.

Por lo tanto, tomando la máxima que reza *Ubi societas, ibi ius; Ubi iustitia, ibi pax* “Donde hay sociedad hay Derecho; Donde hay justicia hay paz”, y en el absoluto convencimiento de que toda sociedad debe tener activa participación no sólo en la elección de sus mandatarios –democracia representativa, formal- sino en cada una de las decisiones trascendentes que la involucran –democracia participativa, sustancial; recién entonces podremos lograr una convivencia local y global que garantice mayor equidad y paz social, económica y ecológica.

II. Alcance: Participación ante la Administración

Existen diversos modos de participación ciudadana, dada la connatural tendencia del hombre de vivir en sociedad, por tanto se puede participar de una gran variedad de formas en la vida comunitaria, en ámbitos vecinales, religiosos, políticos, sindicales, empresariales y todo otro ámbito que se nos pueda ocurrir.

⁶⁵⁰ Ib. Pág 15

En el ámbito público, también se han previsto ámbitos de participación ciudadana no sólo ante la Administración, sino también en el ámbito del Poder Legislativo, en donde se posibilita al ciudadano presentar iniciativas de leyes; luego también se puede participar efectuando reclamaciones ante Defensorías del Pueblo o efectuando denuncias ante la Fiscalía del Estado.

Pero fundamentalmente, la participación que interesa en el presente trabajo es la realizada respecto a la Administración, aquella que engloba la interacción Administración-Administrado, configurando así la indisoluble concatenación entre información-participación-ejecución”⁶⁵¹.

La participación administrativa propiamente dicha se manifiesta realmente, cuando se produce la intervención de sujetos de derecho en la actividad administrativa en defensa de intereses *supraindividuales*; y esto puede ocurrir tanto en caso en los cuales es un individuo el que participa en representación de intereses colectivos o difusos de los que no es titular individualmente, sino como parte de una comunidad⁶⁵².

De modo que la participación de los administrados en los procesos de elaboración de los actos y normas que emanan de la Administración Pública, es un complemento insustituible y necesario de la participación en las decisiones del poder público pues una Administración que pretende ser eficaz sólo podrá serlo, en nuestros días, ante la complejidad de las funciones que tiene encomendadas si cuenta con el apoyo y colaboración de ese público administrado, a cuyos intereses a de servir, sin pretender el monopolio del acierto, ni siquiera en el campo de lo que se viene denominando "discrecionalidad técnica"⁶⁵³.

Como expresa Martín Mateo, "parecen surgir inequívocamente en estos momentos tendencias dirigidas a asignar a los diversos grupos y sectores en que

⁶⁵¹ MARTIN MATEO, R. "El derecho ambiental en la Unión Europea. El siglo XXI. Retos y prospectivas". Noticias de la Unión Europea. Nº 190. Noviembre de 2000, pág. 13.

⁶⁵² BREWER-CARIAS, A. *Estudios de Derecho Administrativo*. Ed. Rosaristas, Bogotá, 1986, pág. 39.

⁶⁵³ FORTES ENGELS. *La información pública en el derecho administrativo*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1977. Pág. 171

se organiza la sociedad, funciones de cooperación, y supervisión a la vez, del obrar administrativo, pero no cortocircuitando las líneas ortodoxas de integración de los centros de poder, sino coadyuvando para que se cumpla con los dictados constitucionales, en sede de representación democrática formal, y se observen los mandatos que de acuerdo con ellos se contienen en las leyes ordinarias, todo ello desde una comprensión principal del ordenamiento jurídico que anima e informa toda la legislación positiva”⁶⁵⁴.

En la misma línea se ha expresado que la “administración participada”, continúa siendo una administración subalterna cuya fuente de legitimación continúa estando en la ley⁶⁵⁵; la participación de los administrados complementa pero no reemplaza la legalidad.

Por ello, urge implementar, de forma seria, decidida y operativa, una real participación ciudadana, pues “ciertamente las fórmulas de democracia participativa aparecen aún muy lejanas de nuestra reciente experiencia democrática, por lo que se hace necesario incentivar y propiciar ese debate aún pendiente entre Administraciones, políticos, agentes sociales y académicos”⁶⁵⁶.

III. Distintos tipos de Participación: Participación Orgánica, Funcional y Cooperativa.

Siguiendo a García de Enterría⁶⁵⁷, se distinguen tres círculos de participación ciudadana, de mayor a menor: una *participación orgánica*, ordenada sobre el modelo corporativo, en donde el ciudadano se incorpora a órganos de la Administración; una *participación funcional*, en que sin perder su posición individual, el ciudadano actúa en funciones administrativas y una *participación cooperativa*, en donde el ciudadano secunda con su actuación privada o particular

⁶⁵⁴ MARTÍN MATEO, R. *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*. Ed. Trivium. Madrid, 1994, pág 20

⁶⁵⁵ GARCIA DE ENTERRIA, E. y RAMON FERNANDEZ, T. *Curso de Derecho Administrativo*. 5º ed., V.II, Ed. Civitas, Madrid, 1998, pág. 85.

⁶⁵⁶ ALLENDE LANDA, J. Ob. Cit., pág. 52.

⁶⁵⁷ GARCIA DE ENTERRIA, E. “*Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa*” en el Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí, Ed. Civitas, Madrid, 1989, pág. 437.

el interés general que la Administración propugna, sin cumplir funciones materialmente públicas, actuando como “parteneire”, al decir del maestro citado.

En el caso de la denominada *participación orgánica*, que incorpora al administrado a órganos de la Administración, institucionalizando la participación e integrándolo como parte de órganos de carácter decisorios, tales como Directorios, órganos de control, como puede ser un Consorcio de Usuarios u órganos consultivos, tales como los Consejos donde se integran Universidades o personalidades académicas o sociales reconocidas.

En la participación funcional también denominada “procedimental” el administrado colabora con la Administración pero no pierde su condición privada y no se integra a órganos de la Administración, sino que participa a través de diversas modalidades tales como a través de las audiencias públicas o emitiendo opiniones o informes. También a través de asociaciones vecinales o agrupaciones de consumidores.

Finalmente encontramos una modalidad cada vez más creciente en la medida que el Estado ha ido reduciendo su accionar o descuidando algunos aspectos que hacen al bienestar general, como lo es la denominada *participación cooperativa*, que es el caso típico de las actividades desarrolladas por las organizaciones no gubernamentales –Ongs- asociaciones sin fines de lucro que realizan tareas en beneficio de la comunidad de reconocida trayectoria en ayuda humanitaria y cooperación internacional.

IV. Participación Ambiental. Características. Aportes.

La participación social trasciende el ámbito de la gestión ambiental y se inserta en la problemática de la democratización y la tendencia de transitar progresivamente hacia formas de democracia directa, en todo orden de cosas, que pretende superar los inconvenientes de la democracia indirecta o representativa.

Así se consagró el Principio 10 en la Declaración de Río acerca de que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos, lo cual han comenzado a reconocer también las nuevas Constituciones latinoamericanas que de manera paulatina han ido incorporando mecanismos de participación social como la iniciativa popular y el referéndum, que buscan salvar la distancia que existe habitualmente entre gobernantes y gobernados.

La clasificación clásica del derecho administrativo reseñada en el punto precedente, en *orgánica, funcional y cooperativa*, cobra toda relevancia y actualidad en materia ambiental: así encontramos que cada vez son más frecuentes las Comisiones Nacionales para tratar problemáticas como las de Cambio Climático, Biodiversidad en las cuales deben elaborar Estrategias o Planes; las audiencias públicas previstas en los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental y el innegable rol proactivo y concienciador de las Ongs ecologistas.

Es creciente el número y diversidad de actores con iniciativas en temas ambientales: ONGs ambientalistas, universidades, colectivos ciudadanos, asociaciones de productores y/o empresarios, entre otros. Sin embargo la atomización de sus esfuerzos hace que muchas veces sea ineficiente el uso de los recursos. La participación tiene que servir para la integración social, para proyectos sustentables y adaptados a las características concretas de cada territorio.

Los objetivos de la "participación" y sus métodos instituyentes, la "igualdad" de oportunidades, la "integración" contra la marginación, y el "cambio" en las pautas de consumo, pueden ser condiciones necesarias pero no suficientes para la sustentabilidad que se pretende en el hábitat...Se tienen que cruzar transversalmente con los objetivos de economía, energía, residuos, alojamiento, agua, accesibilidad, etc. por un lado, y por otro con la práctica que verifique estos

planteamientos y los aspectos concretos que no contemplamos previamente y que siempre matizan cualquier programación al ejecutarse⁶⁵⁸.

Un paso trascendente en la faz jurídico-ambiental ha sido la consagración al derecho al ambiente sano el cual presenta un aspecto tanto individual como colectivo. No obstante la problemática ambiental no se resuelve con ello, sino que es necesario profundizar cambios en lo político, social y económico para que las normas ambientales que se dicten tengan eficacia y eficiencia, lo cual requiere profundo conocimiento y compenetración respecto a los fenómenos naturales y los sociales y ello sólo se logrará con la implicación ciudadana.

Señala BRAÑES⁶⁵⁹ que antes de la Conferencia de Río de 1992, no existían disposiciones constitucionales que se refirieran específicamente a la participación social en la gestión ambiental, años más tarde encontramos su incorporación en la Constitución de Ecuador de 1998 y en la Constitución de Venezuela de 1999.

La constitución ecuatoriana dispone que toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada y la ley garantizará su participación.

Asimismo, la Constitución de Ecuador establece una regla más específica sobre participación, cuando ordena que la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales, se hará con participación de las poblaciones involucradas cuando fuere el caso y de la iniciativa privada, según los programas, planes y políticas que los consideren como factores de desarrollo y de calidad de vida y de conformidad con los convenios y tratados internacionales. Ello sin perjuicio de

⁶⁵⁸ VILLASANTE; T. R.: "Participación e Integración social". (15/11/2004) <http://habitat.aq.upm.es>

⁶⁵⁹ BRAÑES, Raúl. *El desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación*. Informe sobre los cambios jurídicos después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río 1992). PNUMA Oficina Regional para América Latina y el Caribe, DF México, 2001. Pág. 63

otras normas también más específicas sobre participación de los pueblos indígenas.

La Constitución venezolana, por su parte, dispone que el Estado protegerá el ambiente y que es una obligación fundamental suya, con la activa participación de la sociedad (artículo 127). Y, a continuación, prescribe que el Estado desarrollará una política de ordenación del territorio de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana (artículo 128).

La información como se ha afirmado, está ineluctablemente unida a la participación, por ello en el campo ambiental es tan trascendente, investigar, elaborar, sistematizar, difundir y hacer accesible la información ambiental para todas las personas, de modo de no sólo contribuir a la educación ambiental, a la formación de criterios a través de información veraz y actualizada sino también para promover la participación ambiental tan importante como necesaria.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPITULO SEGUNDO: La Participación Ciudadana en el Ambito Internacional

I. La Participación Ciudadana en el Pensamiento Político: Breve reseña. El Hombre como Ser Social y Político.

Resulta insoslayable para el tratamiento operativo y real del derecho de acceso a la información ambiental, abordar la participación ciudadana, pues en definitiva, el objetivo primordial del conocimiento al cual se accede a través de información veraz y actualizada es fomentar, promover y vehiculizar la necesaria y activa participación de la sociedad civil en el gran desafío del nuevo milenio que implica el hacernos cargo y dar respuesta a la crisis ecológica que vivimos, producto de la actual crisis civilizatoria.

Por tanto, en el convencimiento que *a los problemas ambientales los arreglamos entre todos o no los arregla nadie*, bajo la premisa de la *responsabilidad de todos y de cada uno de los habitantes del planeta*, aunque ciertamente RESPONSABILIDAD DIFERENCIADA, resulta esencial el involucramiento de todas las personas, para el tratamiento, análisis, debate y encauzamiento de las problemáticas globales y locales, tras el logro de la mentada gobernabilidad ambiental.

Es innegable ya a estas alturas la incidencia del factor antrópico en los problemas ambientales actuales, dentro de los cuales el cambio climático es el de mayor incidencia global y el que pone en riesgo la continuidad de la especie humana sobre el planeta, nada más ni nada menos, más allá de todo catastrofismo o indiferencia.

A partir de dicha incidencia humana y la responsabilidad que nos cabe desde nuestra condición de seres racionales y libres, resulta menester efectuar un breve *racconto* de cómo se fue dando la evolución del pensamiento político que a partir de las distintas corrientes iusfilosóficas imperantes a lo largo de la historia, fueron plasmando los diversos modelos de sociedad en los que se ha desarrollado el hombre hasta llegar a este cuello de botella, por donde se

pretende que pase la civilización entera, siguiendo un modelo de desarrollo depredador e insustentable en términos ecológicos, económicos y sociales.

Obviamente exceden los cometidos del presente trabajo efectuar un recorrido más profundo y exhaustivo de la extensa y conflictiva existencia del hombre y su vida en sociedad sobre nuestro planeta, reflejando la constante e ineludible interacción sociedad-naturaleza, sino más que nada, se busca e intenta marcar los que se consideran los principales aportes y detonantes de la situación actual.

Antes de adentrarnos en la reseña aquí planteada es importante recordar que “el concepto de las relaciones sociedad-naturaleza surgió del análisis ambiental en América Latina, y no por casualidad: se contraponen al concepto de relaciones hombre-naturaleza que...primó en los países desarrollados como forma de diluir responsabilidades sobre consecuencias criticables del mal uso de la naturaleza y que sirvió, por ejemplo, para atribuir la mayor de las culpas ambientales a la superpoblación, de preferencia la del Tercer Mundo. Hablar de sociedades implica partir de la base de que no son los individuos quienes usan la naturaleza, sino las sociedades que los agrupan, e involucra una evaluación crítica de las decisiones tomadas por quienes las manejan.”⁶⁶⁰

A esta altura de los acontecimientos, y con formulaciones conceptuales que han ido echando más luz a la problemática ecológica tal como la de Huella Ecológica⁶⁶¹ que nos permite medir cuanto demanda una determinada sociedad respecto del capital natural existente, esto es los recursos naturales que necesitas para abastecerse y mantener el nivel de vida que tiene, se despejan las dudas del impacto social en la naturaleza y la gravedad del consumo insostenible de las sociedades más desarrolladas.

⁶⁶⁰ BRAILOVSKY, A. y FOGUELMAN, D. *Memoria Verde. Historia ecológica de la Argentina*. Ed. Sudamericana, Bs. As., 1990, pág. 16.

⁶⁶¹ WACKERNAGEL, M y REES, W. *Nuestra huella ecológica: Reduciendo el impacto humano sobre la Tierra*. IEP/Lom Ediciones, Santiago, Chile 2001.

La naturaleza social del hombre que ya señalaba Platón y a la que aludíamos al inicio del trabajo, al recordar el *zoon politikon* de Aristóteles, nos remarca una vez más la inherencia al hombre a la acción de comunicarse con otro, compartir, convivir y a partir de ello crecer, evolucionar y trascender.

El Estado para los griegos era la *polis*, en tanto, que para los romanos era la *civitas*, en la Edad Media el Estado se creó alrededor de los poderes políticos de carácter privado tales como los gremios, las corporaciones, el clero, de los estamentos, de la vieja economía religiosa y política de la ciudad.

Han sido numerosas y diversas las concepciones de Estado a lo largo de la historia política, así para Cicerón el Estado era la reunión de hombres ligados por un derecho común y por la utilidad, para San Agustín el Estado era la agrupación de hombres ligados por la razón y por lo común de las cosas que aman.

Luego también encontramos las denominadas tesis contractualistas de Locke, Kant y Rousseau, para las cuales el hombre realiza un pacto social, cediendo parte de su libertad en pos de asegurar su pervivencia a través de los beneficios que le depara el vivir en sociedad, en el Estado donde existen pautas de organización, de convivencia y mecanismos para resolver las disputas que en su seno se plantean. Así para Kant el Estado era la reunión de hombres bajo leyes jurídicas.

Vemos entonces que los filósofos de aquellas épocas, fundamentaron sus teorías del ESTADO en la naturaleza del hombre, su comportamiento individual y sus relaciones con los demás. A partir de esta concepción, algunos de ellos como Thomas Hobbes lo configuraron como "*homo hominis, lupus*".-el hombre lobo del hombre- portador de pasiones destructivas, que ya no podían ser contenidas por la moral o la religión, y por tanto, evolucionó en pos de un Estado Leviatán, artificio concebido por dicho autor como "monstruo fagocitador de individuales" pero creado contractualmente para superar el estado de naturaleza y caos del hombre.

No obstante, dicho estado de naturaleza fue percibido por Locke o Rousseau de forma diametralmente opuesta a la precedente, visualizando una sociedad donde los hombres vivían juntos conforme a la razón, con autoridad para ser juez entre ellos, siendo el principal fin que los movió a unirse en comunidad y someterse a un gobierno, la protección de la propiedad individual.

En este contexto, se desarrolló la teoría del Estado liberal, basado en los derechos individuales y cuya actuación, debía consumir el bien común, subyugando las pasiones de los hombres y permitiendo que sus intereses trascendieran esas mismas pasiones, siendo el papel del ESTADO garantizar el funcionamiento de un libre mercado.

En el siglo XVIII los cambios en el pensamiento político, social y económico marcan profundas huellas tras las cuales la humanidad comenzará a recorrer el camino que finalmente nos lleva a la encrucijada actual: paradójicamente con la “luz de la razón” que enarboló el movimiento del Iluminismo o Ilustración, llegó también el Enciclopedismo y se comenzó por un lado, a delinear la tajante separación entre ciencias naturales y ciencias sociales, evidenciada ya en Descartes y por otro la segmentación del conocimiento en los compartimentos estancos.

Así, la respuesta de la ciencia ante la complejidad del mundo fue compartimentarse en disciplinas cada vez más aisladas unas de otras...¿Qué ganamos y que perdimos con la especialización? Ganamos una alta tecnología, capaz de realizar los productos más sofisticados...Y lo que perdimos es la visión del mundo. Porque el mundo no es un amontonamiento casi infinito de pequeños espacios investigables, sino que es una totalidad...¡El mundo, la totalidad, la vida y la muerte, el por qué y el para qué se quedaban afuera!...⁶⁶²

También irrumpiría el liberalismo, cuyo máximo exponente en la economía fue Adam SMITH con su obra *“Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones (1776)*, y a fines del siglo XVIII la Revolución Industrial, de cuyo rastro indeleble, no sólo en el campo social, político y económico, sino

también ecológico, dan silencioso testimonio los lejanos pero no indiferentes hielos polares, que registran en sus capas los rastros de polución por la liberación del carbono que por millones de años la Naturaleza fue laboriosamente almacenando en sus entrañas y cuya liberación indiscriminada hoy nos pone prácticamente al borde de nuestra propia extinción.

Con la revolución industrial se operan además grandes cambios sociales: se inicia una nueva sociedad tecnológica, se implanta la división del trabajo y comienza también la sociedad del combustible fósil, la cual continúa hasta hoy a través de la sociedad del petróleo.

No obstante, durante este siglo etapa resultan insoslayables los aportes que dieron lugar a las Revoluciones Americana y Francesa y todo su ideario humanista consagrado en la Declaración de Derechos de Virginia de 1776 y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1791 así como la instauración de la división de poderes pregonada por MONTESQUIEU, todo lo cual da origen a los denominados “derechos de primera generación”, los derechos civiles y políticos.

Consensuada entonces la necesidad de la existencia del Estado devienen entonces las diversas posturas acerca de las formas de gobierno y las formas de Estado que a lo largo de la historia ha sido motivo de encendidos debates y cruentos sucesos que partieron desde el pensamiento de filósofos, historiadores, juristas, sociólogos y politólogos hasta las acciones por intentar plasmarlas desde utópicos hasta absolutistas y déspotas, pasando por estadistas y estrategias del poder, cuestión que llega hasta nuestros días, pero con otras connotaciones.

Así, en principio los grandes lineamientos oscilaban entre Estados centralizados o descentralizados, república o monarquía, aristocracia o democracia, y respecto a esta última si bien no fue del todo bien ponderada por los grandes filósofos griegos se termina consolidando, al menos en su concepción, con las Revoluciones americana y francesa.

⁶⁶² BRAILOVSKY, Antonio. *Esta, nuestra única tierra*. Ed. Larousse, 1992. Págs. 12 y 13.

Tomás Jefferson, Alexis de Tocqueville con su obra “La democracia en América” o John Stuart Mill abogaron por la participación del público en la formación del poder, pues como expresaba éste último, participando se es educado para la democracia.

No obstante la historia humana continúa sus avatares, y el debate y confrontación de ideas se enciende y radicaliza: así a la concepción capitalista de Smith, surgió la respuesta más sólidamente formulada a través de Kart Marx y Engels, y las luchas por conquistas sociales que darían lugar en el ámbito jurídico, al surgimiento de los llamados “derechos de segunda generación” o de los derechos sociales.

Instalado el ideal de democracia prácticamente en todo el planeta, como sistema de gobierno más universal y generalizado, la democracia continúa inacabada, sin dar todo lo que podría de sí, en el largo camino iniciado desde la Edad Media, con “promesas incumplidas” como expresa BOBBIO en su obra⁶⁶³, aún cuando ello no implicaría para el autor una situación de crisis de la democracia sino de continua transformación lo cual es su “estado natural” pues la democracia es dinámica, por oposición al despotismo que es estático.

En el concepto de democracia para el citado autor, es de real importancia el aspecto procedimental, el respeto de las reglas como fundamento de legitimidad, para la formación de decisiones colectivas que permiten una amplia participación social. Una definición formal o procedimental de democracia para Bobbio comprende el conjunto de reglas que establecen *quien debe decidir* y *cómo debe decidir*, ello implica para el primer caso *legitimidad*, para el segundo caso *estado de derecho*; pero ello no implica *que cosa debe decidir* pues este aspecto depende de las formaciones políticas que realizan su actividad al interior del ámbito de la democracia.

⁶⁶³ BOBBIO, N. *Las promesas no cumplidas de la democracia*. Edit. Fondo de Cultura Económica. Bs. As. 1990, pág. 7

La participación ciudadana constituye un aspecto vital que cada vez resulta más reclamado desde distintos rincones del planeta y a los que se les ha tenido que ir dando cabida en foros globales desde la ruidosa irrupción a fines del siglo XX en Seattle, del denominado movimiento antiglobalización que luego comenzó a congregarse a nivel global a través de los llamados Foros Sociales que se iniciaron en la ciudad brasilera de PORTO ALEGRE en 2001 y luego se han ido replicando en importantes ciudades del mundo.

Ante este panorama, HABERMAS⁶⁶⁴ considera que el actual sistema capitalista ha impuesto un modelo de acción orientada hacia fines concretos en el que la interactividad con el público no existe y en el que hay una cesura evidente entre los intereses, claros y definidos, del "sistema" "el mundo de la vida", esto es los ciudadanos.

Este "mundo de la vida" puede articular una respuesta a la racionalidad implacable y monológica del sistema a través del denominado "diálogo intersubjetivo" que se da en el "mundo de la vida". Los individuos que forman una sociedad dada, que no buscan un fin concreto sino el entendimiento en el diálogo continuo con los demás, pueden llegar a conclusiones que son, sin embargo, válidas, por cuanto participan todos de las mismas y no han buscado el interés egoísta, sino el consenso.

Todos parten de su propia subjetividad, pero merced a la asunción de unas normas éticas de carácter universal insertas en el, la "intersubjetividad" puede generar un resultado que, si no es objetivo según los parámetros científicos, al menos está validado por la participación activa de la ciudadanía en su gestación y, por tanto, es útil para la acción social.

Mucho se ha hablado y escrito sobre la democracia, el papel de la información o comunicación a través de autores relevantes, además de los arriba citados, como SARTORI⁶⁶⁵ o LUHMANN, habiendo expresado este último que los

⁶⁶⁴ HABERMAS, Jürgen *La Acción Comunicativa*. Editorial Taurus. Madrid, 1987.

⁶⁶⁵ Vid. SARTORI, G. *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza, 1988.

sistemas sociales, no consisten ni en hombres ni en acciones, sino en comunicaciones.

SARTORI, por su parte resalta el aspecto valorativo o axiológico de la democracia, avalando la democracia liberal y representativa y negando las denominadas democracias populares o los experimentos de democracia directa a través de medios tecnológicos. “democracia quiere decir literalmente “poder del pueblo” soberanía y mando del demos. Y nadie pone en cuestión que este es el principio de legitimidad que instituye la democracia”⁶⁶⁶.

Los Estados modernos se orientan cada vez más a convertirse en administradores de información pues los ciudadanos tienden a involucrarse en forma creciente en acciones colectivas, con el fin de potenciar los aspectos benéficos de un poder basado en el intercambio de las informaciones. Ello exige de un mayor y mejor acceso a las informaciones y datos, muy especialmente a aquellos que tienen que ver con el quehacer estatal. La toma de decisión ya no depende sólo del criterio de los gobernantes sino precisamente del manejo consciente de dicha información, la cual se intercambia en los más diversos escenarios, en donde la relación entre información y transparencia resultan vitales para interacciones verdaderamente democráticas.

Derivándonos a la cuestión ambiental específicamente, nos encontramos con que “el hombre, acicateado por las urgencias del mercado, se apropia en forma incontrolada y con voracidad de los recursos naturales -cuya capacidad de reproducción es limitada- transformándolos en productos, y finalmente devuelve al medio residuos⁶⁶⁷. A esta reflexión resta matizar lo ya expuesto en párrafos precedentes respecto que no es el hombre en forma aislada, sino las sociedades de consumo actuales, las que siguiendo insostenibles pautas de consumo provocan un grave desequilibrio entre las ingentes cantidades de recursos que demanda un reducido grupo humano del planeta –se afirma que es sólo un 20%- respecto a un patrimonio natural cada vez más exiguo, al que se le está

⁶⁶⁶ SARTORI, G. *Homo videns*. Madrid, Taurus, 2002, pág. 127.

⁶⁶⁷ GOLDENBERG, Isidoro. “Régimen de derechos ambientales”. Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, N° 50, Buenos Aires, octubre 2001.

extrayendo más allá de lo que puede brindar y al que además se lo recarga de residuos más allá de su capacidad de carga.

También se ha señalado con justeza que “el problema actual es que grandes masas de población no han sido educadas debidamente pues no perciben el problema (del daño ambiental) y mucho menos han efectuado su evaluación ya que tiene una deficiente información y formación” agregando que “la percepción del daño es casi inexistente, aunque sea cualitativamente vital”⁶⁶⁸.

Es necesario entonces acotar el secreto, la ignorancia y la desinformación, ya que dichos elementos son el caldo de cultivo en el que se desarrolla y se difunde la corrupción dentro de las instituciones del Estado y en la sociedad; por ello se requiere reencontrar la legitimidad perdida del sistema institucional de la democracia a través del desarrollo de mecanismos de participación ciudadana en el control y vigilancia de los asuntos de interés público y en generar más transparencia del funcionamiento de la administración pública frente a los ciudadanos. Ello se torna inexcusable en la problemática ambiental en donde “ la participación ciudadana, horizontal y verticalmente, es crucial para el diseño, integración, divulgación y aplicación de las leyes de protección ambiental”⁶⁶⁹.

La humanidad ha pasado por diversas etapas y evoluciones entre las que además de las antes señaladas destacan la revolución copernicana que acabó con el geocentrismo, la darwiniana que nos apartó del antropocentrismo, y en las últimas décadas a partir de la crisis ecológica actual se comienza a perfilar una postura "sistémica" y de la “complejidad” que intenta superar la fragmentación y la compartimentalización del conocimiento.

La emergencia del paradigma de complejidad⁶⁷⁰ ha venido gestándose en las últimas décadas y un paradigma implica una nueva visión del mundo que

http://www.cpacf.org.ar/verde/vB_RevAbo/revistas/revis-n50.htm

⁶⁶⁸ GARRIDO CORDOBERA, L.: *Los daños colectivos y la reparación*, Universidad de Buenos Aires, 1993, pág. 74.

⁶⁶⁹ OJEDA MESTRE, R. "Política y gestión ambiental, ensayos", Derecho ambiental y desarrollo sustentable, Colección Compila, Editora Laguna, México, 2000.

viene a rechazar una parte sustancial de la visión anterior (Kuhn, 1962). En el caso del paradigma de la complejidad, su rechazo más evidente es hacia la visión reduccionista del conocimiento científico en cuyo “envase” nos ha llegado hasta nuestros días, donde nos encontramos con problemáticas como la ambiental que requieren de una perspectiva del conocimiento integral, holístico, con una visión macroscópica, planteada por Joel de Rosnay⁶⁷¹ en su obra del año 1975.

Probablemente, como de algún modo expresó Rousseau la humanidad del nuevo milenio debiera plantearse un nuevo contrato social, no para volver al estado de naturaleza al que planteaba el autor sino para reconciliarnos con la Naturaleza, a través de un nuevo PACTO GLOBAL⁶⁷², en el que participe activa y orgánicamente la sociedad civil en defensa de los intereses de todos los habitantes del planeta, imbuidos en valores de solidaridad intra e intergeneracional y de respeto por el entorno natural que nos contiene y del cual formamos parte.

La aparición de un correspondiente orden ambientalista global...está hoy haciéndose evidente, exigida, en importantes aspectos, por la anterior aparición de un orden económico global⁶⁷³. Asimismo, aunque pudiere parecer paradójico, a la par de la creciente globalización también se acentúa cada vez más la actuación local, porque es este en definitiva el ámbito de acción del Estado más cercano al ciudadano y por ende el receptor más directo de las inquietudes y reclamos ciudadanos, pues “...a medida que se civilice y racionalice la convivencia sobre la tierra, la organización política se articulará en torno a dos grandes polos, uno lejano al que corresponderán las grandes decisiones, y otro

⁶⁷⁰ Se fue plasmando a través de una serie de obras como: “El método” (E. Morin, 1981) o “La nueva Alianza” (Prigogine y Stengers, 1979).

⁶⁷¹ DE ROSNAY, J. *El macroscopio. Hacia una visión global*. Ed. AC, Madrid, 1975.

⁶⁷² En este contexto planteaba Al Gore, en su obra citada, la importancia y necesidad de consensuar una especie de Plan Marshall Mundial, con acciones y programas concretos, en los cuales se puede profundizar en:

GORE, A. *La tierra en juego*. Ed. Emecé, Buenos Aires, 1993, pags. 262 y ss.

⁶⁷³ CALDWELL, L. K. “Respuesta internacional a los problemas del medio ambiente; retrospectiva y prospectiva” en *El Derecho y los problemas contemporáneos*. Libro del Cincuentenario. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Córdoba, Argentina, 1991, pág. 61.

local, al de la obtención de los servicios día a día. Intermediariamente, otros niveles menos importantes, garantizarán los enlaces”⁶⁷⁴.

La declamada *Sociedad del Conocimiento*, o la *sociedad de la tercera ola “toffleriana”* está llamada a superar antiguos y perimidos paradigmas, pasando de la insustentabilidad de la sociedad del petróleo a una nueva “sociedad sostenible” económica, ecológica y socialmente, con una sustentación energética, variada y democrática, con un *desarrollo a escala humana*⁶⁷⁵ que incorpore valores de solidaridad en la organización social intra e intergeneracionales y de respeto al medio natural del que formamos parte y compartimos con otros seres vivientes.

El Hombre es evolutivo en sí, en sus innovaciones y en sus progresos, no parte de cero sino que está inmerso en un arrastre cultural, civilizatorio, institucional de signo deslizante que renueva incrementalmente sus aportes, pero se requiere una renovación institucional, de signo fundamentalmente comunitario, para restaurar la armonía del hombre con el tiempo y el espacio...Ello exigirá la asimilación a gran escala de un orden nuevo de valores...debe reconocerse que en estos momentos no hay soluciones asimilables, de recambio, ni para la democracia tradicional ni para el mercado⁶⁷⁶.

Las organizaciones sociales y las formaciones simbólicas son estrategias adaptativas o desadaptativas...La crisis ambiental moderna está exigiendo una nueva manera de comprender y de construir los sistemas culturales del hombre. Todas las culturas, en el momento de su ocaso, sueñan con volverse sostenibles. La crisis ambiental no está llamando simplemente a un acto de arrepentimiento, acompañado de un propósito de buena conducta. Es necesario repensar la totalidad de las formas adaptativas de la cultura, desde la tecnología hasta el mito”⁶⁷⁷.

⁶⁷⁴ MARTIN MATEO, R. *El hombre, una especie en peligro*. Ed. Campomanes, Madrid, 1993, pág. 125.

⁶⁷⁵ Vid. MAX-NEEF, MANFRED. *Desarrollo a Escala Humana*, ICA, Montevideo, 1994.

⁶⁷⁶ MARTIN MATEO, R. Ob. Cit., pág. 144.

⁶⁷⁷ MAYA, Augusto Angel: *La fragilidad ambiental de la cultura*. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Ambientales. Bogotá, 1996, pág. 116.

Con acierto se ha expresado que tenemos que pensar en las generaciones futuras, abandonar el mundo del “yoísmo” para instalarnos en el mundo de la “nostridad”, como planteaba Ortega y Gasset, de la solidaridad y la cooperación⁶⁷⁸ y en el ámbito jurídico particularmente, internalizar que en el nuevo milenio tenemos el desafío de consolidar la tercera generación de derechos, esto es los DERECHOS COLECTIVOS entre los que se encuentra el derecho humano al ambiente, ya consagrado en numerosas constituciones del mundo a la par del derecho de propiedad.

II. La Consagración de la Participación Ciudadana en el Ambito Internacional:

1.- Declaraciones y Convenciones Señeras:

Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Pacto de San José de Costa Rica. Tratados, Convenciones y Programas Europeos.

La DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, en la ciudad de Bogotá en el año 1948, ya en el Preámbulo establecía que "el cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre. Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad".

En el artículo XX, titulado *Derecho de sufragio y de participación en el gobierno*, establece:

"Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres".

⁶⁷⁸ FRANZA, Jorge A. “El desarrollo sustentable como nuevo paradigma”. Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, N°81, Buenos Aires, febrero 2004

Asimismo también encontramos en dicha Declaración, otros artículos que también se encuentran directamente relacionados a la participación ciudadana como son los derechos consagrados en los artículos siguientes XXI; XXII y XXIV, correspondientes a los derechos de reunión, derecho de asociación y derecho de petición, respectivamente.

La DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de Diciembre de 1948, en el artículo 21 estableció:

"1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; ésta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto."

El PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS que se suscribió en Nueva York a fines de 1966, en cuanto a participación ciudadana establecía, en el artículo 25:

"1. Todos los ciudadanos gozarán... de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país ."

Asimismo, también encontramos dentro del articulado, disposiciones relacionados a la participación ciudadana como son el derecho de reunión, consagrado en el artículo 21 y el derecho de asociación, establecido en el artículo 22.

El PACTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES fue suscripto paralelamente al Pacto tratado

precedentemente, y si bien la temática participativa se trató de forma más específica en el citado Pacto de Derechos Civiles y Políticos, encontramos dentro de su articulado, algunas disposiciones tendentes a aportar, mejorar y fomentar la participación ciudadana.

Así el artículo 13 relativo al derecho a la educación, en uno de sus párrafos sostiene: "...la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia, la amistad...".

Luego, en el artículo 15 establece que "los Estados Partes en el presente Pacto reconocen e derecho a toda persona a:

Participar en la vida cultural

En la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA), adoptada el 22 de noviembre de 1969 ya en el Preámbulo se establece el " ... propósito de consolidar en este continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre...".

En el Capítulo II en la enumeración de los denominados "Derechos políticos" del artículo 23, establece:

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;..."

Asimismo, dentro de dicho Capítulo titulado "*Derechos civiles y políticos*" encontramos otros artículos relacionados a la participación y a la vida democrática, tales como los referidos al "derecho de reunión" del artículo 15 y la "libertad de asociación" del artículo 16 de la citada Convención.

En cuanto a TRATADOS, CONVENCIONES Y PROGRAMAS EUROPEOS es menester citar particularmente a los Tratados fundacionales de Maastrich, Amsterdam, y los Programas de Acción en materia ambiental y más

recientemente, la Conferencia de Ciudades por los Derechos Humanos y la Constitución Europea en proceso de ratificación.

En el contexto europeo ya con la suscripción del Acta Unica Europea en Luxemburgo en 1987, y las posteriores modificaciones de Maastrich, Amsterdam y más recientemente el de Niza, se han tratado sea de forma tangencial o con mayor profundidad las temáticas relativas tanto al acceso a la información como la participación ciudadana.

En el TRATADO DE MAASTRICH suscripto el 7/2/1992, en donde la denominación de Comunidad Económica Europea, se reduce a Comunidad Europea, para profundizar y ampliar el espectro de la integración iniciada en la década del cincuenta, es preciso remarcar la importancia que cobran las directrices relativas a la descentralización y el Principio de Subsidiariedad en donde el papel del ciudadano toma un creciente protagonismo.

Si bien no en forma directa y puntual en cuanto a la participación ciudadana per sé, se comienza a abordar problemáticas que atañen a los ciudadanos, así se incorpora un título relativo a la Protección de los Consumidores y en el artículo 153 se establece:

“...la Comunidad contribuirá...a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses.”

Luego, al referirse a la institución que detenta la representación democrática comunitaria, esto es el Parlamento Europeo, muchas veces denostado precisamente por el denominado “déficit democrático”, en el artículo 194 se determina:

“Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado Miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que les afecte directamente”.

En el artículo siguiente, continuando con esta línea de promoción ciudadana, se crea la figura del Defensor del Pueblo al cual se faculta para recibir

reclamaciones según surge del artículo 195, por lo cual ha tenido bastante y variada actividad.

Años más tarde al suscribirse el TRATADO DE AMSTERDAN en el año 1997, se buscó consagrar una Europa más democrática y más social, más transparente y más cercana a los ciudadanos, tratando de dar respuestas a las críticas efectuadas respecto al déficit democrático señalado.

Así, se establecen normas respecto al derecho de acceso a los documentos de las instituciones europeas en el afán de acercar más a los ciudadanos al accionar de dichos organismos, dando a conocer su trabajo a la vez que transparentando dicha actividad. También se hizo hincapié en cuestiones de gran interés para los ciudadanos de la Unión Europea como lo es la cuestión de nuevos empleos y libre circulación de ciudadanos.

El Tratado de Amsterdam también aumentó considerablemente las competencias del Parlamento Europeo, haciendo del procedimiento de co-decisión la regla casi general, en el intento de sumar protagonismo a sus representantes tras la profundización de la reclamada democratización.

En el año 2000 se celebró la CONFERENCIA CIUDADES POR LOS DERECHOS HUMANOS en la ciudad de Saint Denis, sancionándose la Carta de los Derechos Humanos en la Ciudad, dentro de los cuales también se consagra el derecho a la participación en el artículo VIII:

"1. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar en la vida política local mediante la elección libre y democrática de los representantes locales.

2. Las ciudades signatarias promueven la extensión del derecho de sufragio activo y pasivo en el ámbito municipal a todos los ciudadanos y ciudadanas mayores de edad no nacionales, después de un período de dos años de residencia en la ciudad.

3. Fuera de las elecciones que se celebran periódicamente para renovar las instancias municipales, se fomenta la participación democrática. Con este fin, los ciudadanos y ciudadanas y sus asociaciones pueden acceder a los debates públicos, interpelar a las autoridades municipales sobre los desafíos que afectan al interés de la colectividad local y expresar sus opiniones, ya sea de forma directa

mediante "referéndum municipal", ya sea a través de las reuniones públicas y de la acción popular,

4. Las ciudades, para salvaguardar el principio de transparencia y de acuerdo con la ordenación legislativa de los distintos países, organizan el sistema de gobierno y la estructura administrativa de forma que haga efectiva la responsabilidad de sus gobernantes ante los ciudadanos y ciudadanas, así como la responsabilidad de la administración municipal ante los órganos de gobierno".

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea constituye un importante precedente comunitario el cual fue proclamado a fines del año 2000 y también se establece especial consideración a la participación ciudadana, directamente relacionada con exigencias de transparencia democrática y en definitiva de correcta gobernanza.

Así, en el Preámbulo se establece que dicha Carta "*se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación*"⁶⁷⁹.

Ya dentro del articulado, el artículo 12 denominado "*Libertad de reunión y de asociación*" en el punto primero, establece que las personas tienen derecho "*a la libertad de asociación, en todos sus niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico*".

Es indudable la fuerza que va cobrando la llamada "sociedad civil" en el espacio de libertad y derecho que representa la Unión Europea, en donde las asociaciones dedicadas a la protección del consumidor y las ONGs ecologistas, van teniendo creciente influencia a través de una cada vez más activa y resuelta participación, todo lo cual motiva reafirmar la protección de las libertades y derechos que los propician y protegen.

La CONSTITUCION EUROPEA firmada el 29 de octubre de 2004 en Roma, logró cristalizar el proceso iniciado a fines del año 2000 en la Convención de Niza en donde se debatió sobre el futuro de Europa. Brevemente, se efectuará

⁶⁷⁹ Segundo párrafo del citado Preámbulo.

una reseña del articulado de la Constitución, actualmente en un complicado proceso de ratificación por parte de los Estados Miembros, en lo atinente a la cuestión ambiental en particular, y la participación ciudadana en general.

En el Preámbulo se establece que dicho texto constitucional se inspira "*en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de derecho*". Bajo la consigna "*Unida en la diversidad*", Europa brinda las mejores posibilidades de proseguir "*la gran aventura que hace de ella un espacio privilegiado para la esperanza humana*".

En la PARTE I denominada "Objetivos e instituciones" se establece en primer término que la Constitución "*nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados*", remarcando la importancia y trascendencia de la participación ciudadana, intentando superar los déficit democráticos de la Unión, al menos en la sanción de la norma fundamental. También en el artículo segundo se remarca dentro de los valores que proclama la Unión, además del respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.

En el artículo 3 se establece también como finalidad de la Unión trabajar a favor del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en una economía social de mercado altamente competitiva que tenga como objetivo el pleno empleo y el progreso social, y un elevado nivel de protección y mejora de la calidad medioambiental. Más adelante, la cuestión ambiental se define como de *competencia compartida*.

En el I título VI de la primera parte de la Constitución se establecen disposiciones relativas a la vida democrática de la Unión e incluye artículos dedicados a la democracia representativa, la democracia participativa, la transparencia, el acceso a los documentos, la protección de los datos personales, el Defensor del Pueblo Europeo y el papel de los interlocutores sociales y las iglesias.

El título sobre la vida democrática se complementa con los artículos II-99 a II-106 de la Carta de los Derechos Fundamentales , que recogen todos los derechos vinculados a la ciudadanía de la Unión, y con los artículos III-125 a III-129, que también abordan este mismo tema.

El texto de la Constitución reafirma los derechos vinculados a la ciudadanía de la Unión y define por primera vez los fundamentos democráticos de la Unión basados en tres principios: el *principio de igualdad democrática*, el *principio de democracia representativa* y el *principio de **democracia participativa***.

La principal innovación en este ámbito es la inclusión de un derecho de iniciativa popular. El artículo I-47 prevé que, por iniciativa de al menos un millón de firmas en varios Estados miembros, podrá pedirse a la Comisión que presente una propuesta de acto jurídico, a condición de que sea compatible con la Constitución y, en particular, con la Carta de los Derechos Fundamentales. Esta iniciativa popular se entiende sin perjuicio del derecho de iniciativa de la Comisión ya que ésta última es libre de dar curso o no a la invitación de presentar una propuesta.

Estamos ante una novedad importante que introduce por primera vez el concepto de democracia participativa en la esfera política europea a la par de los intentos realizados para clarificar la distribución de competencias y simplificar los instrumentos jurídicos, esfuerzos que tienen en último término por objeto acercar al ciudadano a las instituciones europeas. La noción de democracia participativa comprende un diálogo abierto, transparente y regular de las instituciones de la Unión con las asociaciones representativas y la sociedad civil y amplias consultas de la Comisión con las partes interesadas.

Por último, el Título VI, consagrado a la vida democrática de la Unión, reúne también algunas disposiciones que estaban hasta ahora dispersas en los Tratados, en particular las relativas a aspectos trascendentes para el logro de mayor acercamiento ciudadano, a través de una mayor confiabilidad a través de la

transparencia, el acceso a los documentos, y el papel del Defensor del Pueblo Europeo.

2. Incorporación de la Participación Ciudadana en Organismos Internacionales:

En las últimas décadas numerosos han sido los intentos de mejorar la gobernabilidad, consolidar y profundizar la democracia en el concierto internacional a través de sus organismos más gravitantes. Así en el seno de Naciones Unidas, desde programas específicos tales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- o desde organismos regionales como la Organización de los Estados Americanos –OEA-, se han efectuado encuentros, seminarios y acuerdos, en el convencimiento que para llegar a buen puerto en la aplicabilidad de todos los acuerdos y políticas debatidas es fundamental contar con la participación ciudadana como elemento vivificante de la democracia y como reaseguro de dicha gobernabilidad.

En ámbitos supranacionales y hemisféricos se han ido abriendo canales de participación para sumar el necesario consenso ciudadano a la par que descorriendo el velo e intentando transparentar las modalidades y las actuaciones de organismos internacionales que permanecían totalmente alejados y ajenos a la gente en cuanto a su funcionamiento, no así respecto al efecto de sus políticas y acciones, foco de crecientes reclamos y críticas.

Dentro de dicho contexto se inscriben las acciones relatadas en puntos anteriores del presente trabajo, en cuanto a las celebraciones de las Cumbres de las Américas y su nueva política de mayor apertura a la participación civil, como una forma de sumar consensos.

Es por ello que en este punto se señalarán algunos ámbitos regionales y organismos internacionales y las actividades que han realizado o llevan a cabo en pos de incrementar y mejorar los cauces de participación ciudadana, en la búsqueda de mejorar no solamente la negativa imagen sino de mejorar su accionar.

A. Carta de la OEA

La Carta de la Organización de los Estados Americanos que crea dicha organización como organismo regional de las Naciones Unidas, fue suscripta en la ciudad colombiana de Bogotá en el año 1948, cuenta ya con varios protocolos adicionales⁶⁸⁰, y en cuanto al tema de la participación se contempló expresamente en el Capítulo VII relativo al Desarrollo Integral en el Artículo 34, la siguiente disposición:

“Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral...”

Con el inicio del nuevo milenio y dada la fragilidad democrática de la mayoría de los estados latinoamericanos, no sólo por su corta andadura sino por las graves interrupciones democráticas y las inestabilidades políticas, económicas y sociales de la región, se suscribió en Septiembre de 2001 la denominada CARTA DEMOCRATICA reafirmando el carácter participativo de la democracia en los diferentes ámbitos de la actividad pública y contribuyendo a la consolidación de los valores democráticos.

Así en el Artículo 6 se consagra:

“La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.

Luego, bajo el título “La democracia y los derechos humanos” en el siguiente artículo 7 se complementa al artículo 6 expresando:

“La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los

⁶⁸⁰ La Carta de la OEA fue reformada sucesivamente por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993.

Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”.

El artículo 8 consagra la garantía para la vigencia de los derechos humanos establecidos:

Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo. Los Estados Miembros reafirman su intención de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el Hemisferio.

Finalmente, bajo el título “*Promoción de la cultura democrática*” se establece el compromiso de la OEA de continuar desarrollando programas y actividades para promover los principios y prácticas democráticas y fortalecer la cultura democrática en el Hemisferio, considerando el aporte de organizaciones de la sociedad civil, en el convencimiento de que la democracia es un sistema de vida fundado tanto en la libertad como en el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos.

Dichos programas y actividades también están dirigidos a promover la gobernabilidad, la buena gestión y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil. Se presta atención especial al desarrollo de programas y actividades para la educación de la niñez y la juventud y los Estados deben promover la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática.

La OEA a través de la organización de las Cumbres de las Américas ya referenciadas, ha continuado realizando una activa promoción de la participación ciudadana y, a través de la elaboración de Planes de Acción como el *Plan de Acción*” surgido de la Tercera Cumbre de las Américas, Quebec, en abril de 2001, se sostuvo:

“reconociendo el importante papel de la participación de la sociedad civil en la consolidación de la democracia y que dicha participación constituye uno de los elementos vitales para el éxito de las políticas de desarrollo,

considerando que los hombres y las mujeres tienen derecho a participar, en condiciones de igualdad y equidad en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y bienestar; y, tomando en cuenta que la diversidad de opiniones, de experiencias y de conocimientos técnicos de la sociedad civil constituye un recurso importante y valioso para iniciativas y respuestas de los gobiernos e instituciones democráticas” (...), los gobiernos “elaborarán estrategias, a nivel nacional, y a través de la OEA, otras organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales, con el fin de aumentar la capacidad de la sociedad civil para incrementar su participación en el sistema interamericano y en el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y países, fomentando la representatividad y facilitando la participación de todos los sectores de la sociedad” (...), y “promoverán la participación de todos los grupos minoritarios en la conformación de una sociedad civil más fuerte”.

B. Marco de Referencia Estratégico para la Participación Ciudadana en las Actividades del Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo –BID- también vislumbró la importancia de la incorporación de la participación de la sociedad civil en su estrategia de acción pues el fortalecimiento de la participación ciudadana en los procesos de desarrollo constituye uno de los requisitos indispensables no sólo para asegurar una buena gobernabilidad democrática sino también para contribuir a la reducción de la pobreza en los países de América Latina.

Ello además no ha sido sólo una manifestación de buenos propósitos sino también la real necesidad planteada en la región ante las numerosas y crecientes reacciones que provocaron en sectores de la población más vulnerables los efectos sociales y ecológicos de algunas políticas de Estado que llegaron de la mano y orientación de organismos como el BID.

A partir de 1987, el BID comenzó a trabajar en el fortalecimiento de la participación y, en algunos países, a impulsar la creación de los Fondos de Inversión Social (FIS) o de Emergencia, vinculados de manera directa con organizaciones comunitarias y de la sociedad civil para mitigar los efectos más negativos de los programas de ajuste económico en las poblaciones más vulnerables.

Asimismo, las sucesivas Cumbres de las Américas desarrolladas en Miami en 1994, en Santiago de Chile en 1998 y en Quebec en 2001, promovieron un mayor involucramiento del BID en los esfuerzos por asegurar la participación de los ciudadanos organizados en las políticas y proyectos de desarrollo.

También en el seno del BID se creó el Comité sobre el Medio Ambiente y el Impacto Social –CESI-, primordialmente dedicado a la evaluación, prevención y alerta ante el riesgo de daños ambientales y sociales a las comunidades más vulnerables, provocados eventualmente por actividades que dicho Banco hubiere financiado.

En 1994, se produjo una amplia reorganización interna por la cual se creó la Unidad de Modernización del Estado y Sociedad Civil en el Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas –DPP-, convirtiéndose en 1997 en la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, que se incorporó al Departamento de Desarrollo Sostenible –SDS- en 1999.

Ese mismo año se estableció el Centro de Información Pública –CIP- en la Asesoría de Relaciones Externas –EXR-, encargado de facilitar la información sobre proyectos del Banco, incluyendo la evaluación de sus aspectos ambientales y sociales, de acuerdo con la política de disponibilidad de información del Banco.

Un evento trascendente en mayo de 2000 fue la creación del Grupo Interdepartamental para la Participación y Sociedad Civil –GIPSC-, coordinado por el Departamento de Desarrollo Sostenible, a fin de unificar diversas políticas de participación y diálogo con la sociedad civil.

Por otra parte, durante 2000, el Banco trabajó sobre mecanismos de relacionamiento directo con la sociedad civil y la Oficina de Aprendizaje y comenzó a implementar un programa de capacitación sobre participación. El Banco ya había publicado en 1997 el Libro de Consulta sobre la Participación, como un instrumento al servicio del personal que trabaja con organizaciones de la sociedad civil.

Así, poco a poco y de modo creciente, este organismo inició un camino de mayor apertura a la interacción con la sociedad civil y en el año 2000 en República Dominicana se establecieron los principales lineamientos para la elaboración de un Marco Estratégico sobre participación.

El documento plantea que *“la información es la puerta de entrada a la participación”*, ya que las actividades se verán beneficiadas por las evaluaciones y recomendaciones que formulen las personas o entidades involucradas. También afirma que *“la participación se basa en el diálogo con y entre los interesados, y es más efectivo cuando involucra a los interesados en forma oportuna y continua”*.

Por tanto el reto para el Banco consiste en fortalecer consensuadamente los criterios de participación ciudadana en un escenario tripartito en el que intervienen los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y el propio Banco, para construir un nuevo marco institucional.

C. Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial

Otro organismo de gravitancia global que tampoco ha podido permanecer al margen de las exigencias de mayor transparencia y participación ciudadana, ha sido el polémico Banco Mundial. Por otra parte, la medición de la gobernabilidad ha sido tradicionalmente un desafío difícil de abordar, sin embargo, es un tema crítico que permitiría comprender su vinculación con el desarrollo y para permitir a los países monitorear su propio desempeño.

Un conjunto de indicadores recientemente actualizados por los investigadores de *Gobernabilidad Global* del Instituto del Banco Mundial⁶⁸¹, que

⁶⁸¹ Los indicadores se basan en 25 fuentes de datos separadas de 18 organizaciones diferentes, entre las que se incluye el propio Banco Mundial, Gallup International, Economist Intelligence Unit, IMD, DRI/McGraw-Hill, la Universidad de Columbia, Freedom House, Afrobarometer, Latinobarómetro, el Foro Económico Mundial y Reporteros Sin Fronteras. La base de datos abarca cuatro períodos (1996, 1998, 2000 y 2002) y será actualizada en forma regular.

D. Kaufmann, Director de Gobernabilidad Global del Instituto del Banco Mundial, sostiene que los indicadores constituyen un recurso muy valioso para la sociedad civil, los periodistas y los países que llevan a cabo revisiones horizontales o auto evaluaciones de su gestión. El Banco Mundial utiliza estos indicadores para ayudar a los países a

sirven para hacer un seguimiento de la gobernabilidad en todo el mundo, han sido reconocidos como una herramienta de medición eficaz del desempeño de los países en esta área crítica para el desarrollo.

Se han creado indicadores que miden la gobernabilidad y evalúan el desempeño del país en el tiempo, abarcando casi 200 países y evaluando seis aspectos de la gobernabilidad desde 1996 al presente, los cuales se actualizan continuamente, constituyendo una fuente de referencia para los gestores de políticas, los organismos donantes, la sociedad civil y los expertos en desarrollo.

Se trata de indicadores de gran utilidad tanto para expertos como para autoridades a cargo de formular políticas para el desarrollo, al igual que para académicos y la sociedad civil. Además, los datos constituyen una nueva herramienta para que la comunidad internacional de donantes optimice los resultados del desarrollo a través de un mejor monitoreo del desempeño de la gobernabilidad.

Se han desarrollado seis indicadores globales correspondientes a los seis conceptos básicos de la calidad del gobierno: expresión y responsabilidad, inestabilidad política y gobierno, efectividad del gobierno, carga reguladora, imperio de la ley y peculado. Los seis indicadores son:

1. *Voz y rendición de cuentas*: referida a la participación ciudadana en los asuntos de gobierno, las libertades civiles y derechos políticos
2. *Estabilidad política y ausencia de violencia*: intenta analizar aspectos que pueden provocar desestabilización mediante vías inconstitucionales o violentas.
3. *Eficacia gubernamental*: Con respecto a los servicios públicos, burocracia, competencia de los funcionarios públicos y credibilidad de los gobiernos con respecto a sus políticas
4. *Calidad del marco regulatorio*: Referido al diseño y ejecución de las políticas públicas; la incidencia de éstas en el funcionamiento de los mercados, a la

identificar sus debilidades y así optimizar la efectividad de las estrategias de asistencia y formación de capacidades.

percepción de excesiva regulación en áreas como el comercio internacional, el sector financiero y el desarrollo empresarial.

5. *Estado de derecho*: Confianza y el respeto de la ley en una sociedad. Incluye percepciones con respecto a la incidencia del crimen, la efectividad del sistema judicial y al cumplimiento de los contratos.

6. *Control de la corrupción*: Se refiere a indicadores de percepciones de corrupción.

Cuenta además con una página web⁶⁸² interactiva de los indicadores de gobernabilidad que permite al usuario comparar el desempeño de un solo país a través de los seis indicadores, o comparar diferentes países en cualquiera de las seis medidas, además de obtener al momento el gráfico, cuadro o mapa de la gobernabilidad de su elección.

Ello implica un importante como ineludible paso dado por el Banco Mundial cuyas políticas han sido motivo de serias y preocupantes críticas por el tremendo impacto de sus medidas en países en desarrollo, aún señaladas por sus más altos funcionarios salientes⁶⁸³, que requerían de urgentes medidas para permitir una mejor evaluación y contralor por parte de todos los interesados e involucrados en dichas medidas o al menos la información de los agentes activos de la sociedad civil para que de esa manera, dicho conocimiento pueda expandirse por el resto de la población y se pueda tener un mejor seguimiento local de los actos de gobierno cuando se pretenda llegar a un acuerdo con este tipo de organismo, dadas sus implicancias e impactos.

III. La Participación Ciudadana en la Legislación Ambiental de la Unión Europea

Es en el Tratado de MAASTRICH de 1992 cuando finalmente se incorpora expresamente la cuestión del desarrollo sostenible en el ámbito de la Unión Europea, aún cuando ya se había comenzado a delinear la política ambiental

⁶⁸² <http://info.worldbank.org/governance/kkz2002/>
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/govdata2002-e.html>

comunitaria a través de los denominados PROGRAMAS DE ACCIÓN, que comenzaron a elaborarse a partir de 1973, luego de la primer cumbre global sobre el ambiente celebrada en Estocolmo, entre los cuales son de destacar aquellos programas que inciden en las cuestiones que atañen al presente trabajo.

Así es necesario citar el 4º PROGRAMA DE ACCIÓN que recomendó la elaboración de un procedimiento que posibilitara un creciente acceso de lo ciudadanos a la información ambiental en poder de las autoridades, en cuyo contexto se elaboró y sancionó la citada Directiva 90/313 relativa a la libertad de acceso a la información ambiental.

Luego, en el 5º PROGRAMA DE ACCIÓN se planteó la necesidad de modificar pautas sociales de comportamiento tendentes a lograr conductas más respetuosas y responsables con el ambiente, y ello a través de la participación de los diversos sectores sociales de la comunidad. También fomentaba la interacción para transmitir e intercambiar información y experiencias ambientales en el ámbito comunitario.

Finalmente con la elaboración del 6º PROGRAMA DE ACCIÓN denominado "*Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*" definitiva y decididamente se hace hincapié en la gravitación de la información ambiental y la participación de todas las personas para lo cual plantea desarrollar una política de información a la población, para que conozca y pueda discriminar como consumidor, y con el poder que como tal debe ejercer en el mercado, entre aquellas empresas verdaderamente sostenibles de aquellas que contaminan y degradan el ambiente, sin por supuesto dejar de lado las posibles acciones judiciales que se puedan interponer. También remarca la necesidad de generar modelos más sostenibles de producción y de consumo.

Este programa señala además la importancia y necesidad de promover la investigación para contribuir al fortalecimiento de nuevos conocimientos que

⁶⁸³ Las críticas de los presidentes salientes tales como Michael Camdessus y luego Joseph Stiglitz, han dado la vuelta al mundo, señalando la necesidad de un cambio de rumbo de dichas políticas y sus recetas recesivas.

aporten a la resolución de problemáticas ambientales así como a generar información y bases de datos fiables que aporten a la toma de decisiones en tan delicadas y complejas cuestiones.

Por su parte, en el reconocido CONVENIO de AARHUS denominado “*Convención sobre Acceso a la Información, Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales*” celebrado en la ciudad danesa de Aarhus el 25 de junio de 1998 se trató de reforzar la transparencia en el seno de la Unión y facilitar un mayor acercamiento a los ciudadanos, dado el importante papel que tanto ellos como las organizaciones no gubernamentales y el sector privado pueden desempeñar en la protección del medio ambiente.

Se reconoció además, que el público debe tener conocimiento de los procedimientos de participación en la toma de decisiones en asuntos ambientales, y libre acceso a la información ambiental, cómo también conocer cómo utilizar estos instrumentos, no sólo por la trascendencia de la participación pública en temáticas nuevas que generan preocupación e inquietud por sus posibles consecuencias en la salud y el ambiente, como es el caso de los organismos modificados genéticamente sino también por la gravitación de la misma en lo atinente a la gobernabilidad.

Dentro del articulado de la Convención, entre las precisiones que brinda, se define el concepto de "público" y lo distingue de "público interesado", incorporando en este último a aquellos que resulten o puedan resultar afectados por una decisión en materia ambiental, considerando que revisten tal interés las Ongs. dedicadas a la protección ambiental siempre que cumplan los requisitos del país.

En cuanto a la participación del público en las decisiones relativas a actividades particulares, establece en el Anexo I⁶⁸⁴ un extenso listado de

⁶⁸⁴ El Listado de Actividades establecido, incluye básicamente las siguientes cuestiones:
1- Actividades del sector de la energía, tales como refinerías, centrales térmicas y nucleares.

actividades de mayor impacto ambiental, en las cuales contempla la participación, previa a la autorización de tales actividades y una larga serie de requerimientos, en cuanto a procedimientos y plazos a efectos de efectivizar la información y el acceso del público a las convocatorias de participación⁶⁸⁵. De igual modo se procede respecto a la participación del público en los planes, programas, políticas, elaboración de disposiciones reglamentarias o normas obligatorias de aplicación general⁶⁸⁶.

También fija pautas para el seguimiento en cuanto al cumplimiento de lo establecido en el Convenio conforme surge del artículo 16 titulado "*Examen del respeto de las disposiciones*", y en el artículo siguiente prevé la solución de

-
- 2- Producción y transformación de metales.
 - 3- Industria mineral de producción de cemento, amianto, vidrio, fusión de materiales minerales, cerámicos.
 - 4- Químicas relativas a hidrocarburos, compuestos organometálicos, materias plásticas, cauchos sintéticos, colorantes, pigmentos, tensioactivos, gases, ácidos, bases, sales, no metales, abonos a partir de fósforo, de nitrógeno o de potasio, fitosanitarios, biocidas, productos farmacéuticos de base, fabricación de explosivos, aditivos proteicos de alimento animal.
 - 5- Gestión de desechos: incineradoras, vertederos.
 - 6- Instalaciones de tratamiento de agua.
 7. Industria de fabricación de papel.
 - 8- Construcción de vías ferroviarias de gran distancia, aeropuertos, autopistas y vías rápidas, carreteras de 4 o más vías.
 - 9- Vías de navegaciones y puertos.
 - 10- Dispositivos de captación o recarga artificial de aguas subterráneas.
 - 11- Obras de trasvase.
 - 12- Extracción de petróleo, gas natural.
 - 13- Represa o almacenamientos de agua.
 - 14- Canalizaciones para el transporte de gas, petróleo o productos químicos.
 - 15- Instalaciones para la cría de aves o cerdos.
 - 16- Canteras y explotaciones minerales a cielo abierto.
 - 17- Construcción de líneas aéreas de transporte de energía eléctrica.
 - 18- Instalaciones de almacenamiento de petróleo, de productos petroquímicos o de productos químicos.
 - 19- Otras actividades: en este rubro se incluyen instalaciones de pre-tratamiento de tintura de fibras, tratamiento de pieles, mataderos, fabricación de alimentos basados en materias primas animales y vegetales.
- Esta nómina no es taxativa, y está sujeta a las características, volumen, amplitud y envergadura detallados en el Anexo señalado. A partir del punto 20 se establecen las posibles actividades que pueden incorporarse y aquellas que se exceptúan como es el caso de actividades del listado que sólo se realicen con fines de investigación, elaboración o experimentación de nuevos métodos o productos, por no más de dos años y que no ocasionen perjuicio para el ambiente.

⁶⁸⁵ Ver artículo 6 del Convenio de Aarhus.

⁶⁸⁶ Artículos 7 y 8 del citado Convenio.

controversias, propiciando la negociación y el arbitraje o el sometimiento de la controversia a la Corte Internacional de Justicia, aspecto crucial para garantizar la vigencia de los derechos reconocidos.

En el año 2000 se suscribió la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y ya en el Preámbulo de dicha Carta, en la cual se enuncian los principios y el espíritu que impregna su contenido se expresaba que los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en el fomento de valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, entre lo que señala el fomento de un desarrollo equilibrado y sostenible.

Luego dentro del articulado de la Carta en el Artículo 37 titulado *Protección del medio ambiente* se establece:

“Las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”.

Más tarde se suscribió el PROTOCOLO de KIEV relativo a Evaluación Estratégica del Medio Ambiente de la Convención sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo en mayo de 2003 y dentro de los objetivos del mismo se estableció en el artículo 1º que:

“El presente Protocolo tiene por finalidad garantizar un alto grado de protección del medio ambiente, incluida la salud, mediante: ...

d) La garantía de la participación del público en la evaluación estratégica medioambiental...”

A tal efecto dentro de las Disposiciones Generales, en el artículo 3º estableció:

“3. Cada Parte otorgará el reconocimiento y el apoyo necesarios a las asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, incluida la salud, en el contexto del presente Protocolo...”

“7. Dentro del ámbito de las disposiciones pertinentes del presente Protocolo, el público tendrá la posibilidad de ejercer sus derechos sin discriminación alguna por motivos de nacionalidad, ciudadanía o domicilio y, en el caso de las personas jurídicas, sin discriminación alguna basada en el lugar en que tengan su sede oficial o un centro efectivo de actividades”.

Específicamente en el Artículo 8 se alude a la *“Participación del público:*

1. Cada parte velará por que el público tenga la posibilidad de participar en la evaluación estratégica medioambiental de los planes y programas de manera efectiva, oportuna y lo antes posible, cuando todas las opciones estén todavía abiertas.

2. Cada Parte velará por que el proyecto de plan o de programa y el informe ambiental se pongan a disposición del público a su debido tiempo, a través de los medios de información electrónicos u otros medios adecuados.

3. Cada Parte velará por que el público interesado, incluidas las organizaciones no gubernamentales pertinentes, sea identificado a los efectos de los párrafos 1 y 4.

4. Cada Parte velará por que el público mencionado en el párrafo 3 tenga la posibilidad de expresar su opinión sobre el proyecto de plan o de programa y sobre el informe ambiental en un plazo razonable.

5. Cada Parte velará por que se adopten y hagan públicas las disposiciones detalladas para informar al público y consultar al público interesado. Con este fin, cada Parte tendrá en cuenta, en la medida apropiada, los elementos enumerados en el anexo V”.

Dicho Anexo se refiere básicamente a la información relativa al plan o programa propuesto y su naturaleza, la autoridad competente para adoptarlo y el procedimiento previsto.

Todas estas disposiciones si bien *prima facie* resultan alentadoras pues implican un importante grado de compromiso de las autoridades comunitarias desde la suscripción del Convenio de Aarhus respecto a la participación en la toma de decisiones en materia ambiental, pero aún queda un largo y nada fácil camino para que dichas disposiciones lleguen a un conocimiento masivo del público en general, para que desde la información se pueda ejercer dicha participación de forma más activa y responsable.

En dicho entendimiento la Unión Europea ha procedido a la elaboración de los denominados Libros Verdes y Libros Blancos, que dentro de una diversidad de temáticas, obviamente se han ocupado de cuestiones ambientales que generan preocupación e interés.

Los Libros Verdes son documentos de reflexión publicados por la Comisión Europea sobre un ámbito político específico. Estos documentos están especialmente destinados a las partes interesadas – tanto organismos como

particulares - invitadas a participar en el proceso de consulta y debate. En algunos casos, pueden conducir a desarrollos legislativos ulteriores.

Entre los Libros Verdes relativos a la cuestión ambiental, se pueden citar los siguientes, dadas las problemáticas que abarcan, las cuales requieren de difusión y debate no sólo en el ámbito europeo:

- Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea⁶⁸⁷
- Libro Verde - Cuestiones medioambientales relacionadas con el PVC⁶⁸⁸
- Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea.⁶⁸⁹
- Libro Verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información.⁶⁹⁰
- Libro Verde Principios generales de la legislación alimentaria de la Unión.⁶⁹¹
- Energía para el futuro: fuentes de energía renovables - Libro Verde para una estrategia comunitaria.⁶⁹²
- Libro Verde Política futura de lucha contra el ruido.⁶⁹³

Los Libros Blancos, por su parte, son documentos que contienen propuestas de acción comunitaria en un ámbito específico. A veces son la continuación de un Libro Verde publicado con el fin de iniciar un proceso de consulta en el ámbito europeo.

Mientras que los Libros Verdes exponen un abanico de ideas con fines de debate público, los Libros Blancos contienen un conjunto oficial de propuestas en ámbitos políticos específicos y constituyen la guía para llevarlas a cabo.

⁶⁸⁷ COM(2001) 531, octubre de 2001.

⁶⁸⁸ COM(2000) 469, julio de 2000.

⁶⁸⁹ COM(2000) 87, marzo de 2000.

⁶⁹⁰ COM(98) 585, enero de 1999.

⁶⁹¹ COM(97) 176, abril de 1997.

⁶⁹² COM(96) 576, noviembre de 1996

⁶⁹³ COM(96) 540, noviembre de 1996

Dentro de la problemática ambiental tratada en los Libros Blancos es dable destacar.

Libro Blanco: La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad. COM(2001) 370, septiembre de 2001.

- Libro Blanco: La gobernanza europea COM(2001) 428, julio de 2001⁶⁹⁴.
- Libro Blanco: Estrategia para la futura política en materia de sustancias y preparados químicos COM(2001) 88, febrero de 2001.
- Libro Blanco sobre la Responsabilidad Ambiental COM(2000) 66, febrero de 2000.
- Libro Blanco sobre seguridad alimentaria COM(1999) 719, enero de 2000.
- Energía para el futuro: fuentes de energía renovables - Libro Blanco para una estrategia y un plan de acción comunitarios COM(97) 599, noviembre 1997.
- Libro Blanco - Una política energética para la Unión Europea COM(95) 682, diciembre de 1995.

Todo lo hasta aquí enunciado respecto a la participación ambiental tanto en estados latinoamericanos como europeos, se continuará desarrollando en los puntos siguientes, al tratar los principales antecedentes y evolución de la participación ciudadana ambiental en el contexto internacional y al abordar la legislación comparada.

⁶⁹⁴ Al tratar el tema de la “Gobernabilidad”, se tocarán algunos aspectos de éste Libro.

CAPITULO TERCERO: La Participación Ambiental en Foros Internacionales y Procesos de Integración

I. Declaraciones y Convenios:

1.- Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano

La histórica Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo del 5 al de 16 de junio de 1972 emitió una Declaración que entre sus enunciados proclamó:

“6. Hemos llegado a un momento de la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor solicitud a las consecuencias que puedan tener para el medio. Por ignorancia o indiferencia, podemos cuasar daños inmensos e irreparables al medio terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar. Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio más en consonancia con las necesidades y aspiraciones del hombre...La defensa y mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en una meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas.

7. Para llegar a esa meta será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común. Hombres de toda condición y organizaciones de diferente índole plasmarán, con la aportación de sus propios valores y la suma de sus actividades, el medio ambiente del futuro...La Conferencia encarece a los gobiernos y a los pueblos que aúnen esfuerzos para preservar y mejorar el medio humano en beneficio del hombre y de su posteridad”.

Evidentemente el enfoque de esta primera conferencia es esencialmente antrópico como su nombre lo indica, teniendo como telón de fondo el ambiente que nos contiene y marcando por primera vez ante los numerosos mandatarios del mundo que asistieron a la misma el impacto de la actividad del hombre sobre el ambiente.

También se observa las positivas expectativas que se tienen respecto al desarrollo imperante y a las posibilidades tecnológicas del hombre, todo lo cual pasadas varias décadas podemos ver que a la creciente crisis ecológica percibida entonces, sólo es posible revertirla a través de un profundo replanteo ético de la sociedad que posibilite el cambio de actitudes y conductas necesarias para alcanzar un desarrollo verdaderamente sostenible, equitativo y respetuoso que nos contemple no sólo a los seres humanos sino también a los demás seres vivos que comparten la VIDA y que urge además un cambio tecnológico definitivo hacia las tecnologías limpias basado en un nuevo modelo energético.

2.- Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo

La Cumbre de la Tierra en 1992, reunió a más de 2400 organizaciones no gubernamentales en el Foro Global de ONG, en donde fue la primera vez que la sociedad civil se organizaba de manera masiva para reclamar su derecho de participar en los procesos internacionales. Se formaron importantes redes de enlace e intercambio de información que perduran hasta ahora.

En uno de los logros de Río, esto es la Agenda 21, se dedica en una de sus cuatro secciones al fortalecimiento del papel de los grupos sociales con miras al desarrollo sustentable, llamándolos grupos principales, mujeres, indígenas, sindicatos, trabajadores, académicos, jóvenes, científicos, entre otros.

También en la Declaración de Río 1992, surge el reconocido **Principio 10**, en donde se remarcan 3 pilares básicos para lograr el desarrollo sustentable, el derecho de acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental, colocando a estos tres principios como condiciones indispensable para poder avanzar en la sustentabilidad. El mismo establece:

“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 la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones...”

3.- Declaración de Johannesburgo.

La Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible sesionó bajo el lema "*People, planet and prosperity*" y ya en las reuniones de los Comités preparatorios - PrepCom- particularmente en la número tres, surgió claramente la trascendencia y el rol de la sociedad civil y su papel en las Iniciativas denominadas de Tipo II.

Allí se agregó el documento "*Gobernanza para el desarrollo sostenible, a nivel internacional, regional y nacional*" y luego, en el Plan de Acción de la Cumbre, además de resaltarse en la introducción del Documento la importancia de la participación social para el logro del desarrollo sostenible, en distintos puntos del mismo se alude al rol participativo.

En el capítulo relativo a los "*Medios de Ejecución*", trata sobre educación, capacitación e investigación, así como de la información ambiental, el apoyo al voluntariado, el fomento de la participación juvenil y el fortalecimiento de la sociedad civil.

En el capítulo X "*Marco Institucional para el desarrollo sostenible*" se agrega el punto 120 bis, estableciendo la trascendencia de la buena gobernanza para el desarrollo sostenible, a través de políticas económicas racionales, sólidas instituciones democráticas, erradicación de la pobreza, creación de empleos, libertad, paz, seguridad, respeto de los derechos humanos, el estado de derecho, igualdad de género y el compromiso en conjunto para las sociedades democráticas.

En el punto relativo al "*Fortalecimiento de los marcos institucionales para el desarrollo sostenible en el plano nacional*", bajo el número 146 bis, se establece que los Estados debieran fomentar la participación pública, a través de entre otras medidas, el acceso a la información sobre legislación, actividades, políticas y programas. Asimismo debiera fomentarse la participación del público en la elaboración y aplicación de las políticas de desarrollo sostenible, particularmente de las mujeres y las iniciativas de países en desarrollo.

Finaliza el Plan de Acción de Johannesburgo instando a la participación de los grupos principales, promoviendo alianzas entre agentes gubernamentales y no

gubernamentales, reiterando la relación del medio ambiente y los derechos humanos y la importancia de fomentar la participación juvenil.

La Declaración de Johannesburgo, señala en la síntesis de los principales problemas a resolver, el riesgo relativo a que las crecientes disparidades mundiales existentes entre países ricos y pobres se vuelvan permanentes si no hay una acción concreta y contundente al respecto, con lo cual los pobres del mundo podrían perder la fe en sus representantes y por tanto en el sistema democrático *"y empezar a sentir que sus representantes vienen a ser sólo metal que resuena o címbalo que retiñe"*.

Bajo el título *"Nuestro compromiso con el desarrollo sostenible"* en el punto 16, se establece:

"Estamos resueltos a velar por nuestra rica diversidad, fuente de nuestra fuerza colectiva, sea utilizada en una alianza constructiva para el cambio y para la consecución del objetivo común del desarrollo sostenible".

Luego continúa, en el punto 16, bis.

"Reconociendo la importancia de crear solidaridad humana, exhortamos a que se fomenten el diálogo y la cooperación entre las civilizaciones y los pueblos del mundo..."

Más adelante en el punto 23 se reconoce la exigencia para el logro del desarrollo sostenible de la necesaria participación social:

"Reconocemos que el desarrollo sostenible exige una perspectiva de largo plazo y una amplia participación en la formulación de políticas, la adopción de decisiones y la aplicación a todos los niveles. Como colaboradores sociales, seguiremos bregando por la formación de asociaciones estables con todos los grandes grupos, respetando el importante papel independiente que desempeña cada uno de ellos".

También el punto 27 se establece el compromiso de fortalecer y mejorar la gobernanza en todos los planos, para el cumplimiento efectivo de la Agenda 21 surgida en la Cumbre de Río de 1992, como de los objetivos establecidos en la Declaración del Milenio y el Plan de Acción de Johannesburgo.

En el título *"El multilateralismo es el futuro"*, se señala en el punto 28:

"Para lograr nuestros objetivos de desarrollo sostenible, necesitamos instituciones internacionales y multilaterales más eficaces, democráticas y dispuestas a rendir cuentas".

A. Otros documentos originados con la celebración de la Cumbre de Johannesburgo.

a). EL LLAMADO DE JOHANNESBURGO. Instituto Mundial de la Ciencia –WIS

Estamos ante una nueva muestra participativa sectorial, que respondiendo a exigencias éticas en la actividad científica que desarrollan, se sumaron a ésta nueva Cumbre de la Tierra, para manifestar su punto de vista y llamar la atención de aquellos que detentan el poder económico y político, como también a la opinión pública, en general.

El documento comienza, asumiendo la trascendente e ineludible *"responsabilidad moral de los científicos"* motivo de amplios debates dentro de las corrientes de la denominada "ética ecológica", que implica un importantísimo cambio de actitudes, que tiende hacia el cambio civilizatorio esperado para reconducir la actual crisis ecológica.

En el primer párrafo expresa: *"Porque somos científicos con un sentimiento de responsabilidad, dedicamos parte de nuestra actividad a hacer una contribución al debate público sobre los aspectos fundamentales de nuestra época, de los que depende la supervivencia de la humanidad"*.

En esta frase, de algún modo se resumen las exigencias que hacen al "derecho a un ambiente sano" consagrado en la mayoría de las Constituciones del mundo occidental, que implica, tanto el derecho como el deber de preservación de nuestro entorno. Y ello exige por tanto, superar la pasiva actitud de meros espectadores frente a las decisiones del poder público en esta materia, para llegar a una directa implicación en una temática vital que no puede resultarnos ajena y que también nos responsabiliza desde cualquier lugar que ocupemos en nuestra comunidad, nada más ni nada menos que por mínimas exigencias de equidad y solidaridad, pues como muy sabiamente expresaba un

antiguo adagio indio: *la tierra no la heredamos de nuestros padres: la tomamos prestada de nuestros hijos..*

En el punto siete del citado documento, se establece que *"hay que mantener informada a la opinión pública sobre el estado de la ciencia y sus efectos sobre la política pública. Esto se ha convertido en uno de los importantes nuevos deberes de los científicos."* Nuevamente el binomio información-participación se entrelaza y muestra la sinergia no sólo desde el compromiso y necesaria interacción del mundo científico con la sociedad en general y el entorno natural, sino que además implica un aporte en el necesario cambio de actitud, que debe darse en la sociedad toda, pero que asumida y fomentada por un sector del mundo científico de gran relevancia, conlleva un mayor efecto multiplicador.

b). Foro Global De La Sociedad Civil

Este foro inició sus actividades unos días previos a la inauguración oficial de la Cumbre de Johannesburgo, con una participación de alrededor de ocho mil personas, entre representantes de Ongs, grupos de mujeres, jóvenes y niños. Tanto, antes como durante la Cumbre, presentaron más de doscientas iniciativas sobre diversas temáticas relevantes para el desarrollo sostenible tales como en relación al agua, energía, biodiversidad, agricultura, erradicación de la pobreza y salud, entre otros.

El aporte de este grupo ha sido muy importante y se patentiza en las *"Iniciativas de asociación de Tipo II"*, tratadas durante la celebración de la PrepCom 3, en donde se señala, su carácter "complementario" y de ninguna manera sustitutivo de la acción gubernamental, además de voluntarias, participativas, globales, comprometidos en la consecución de la ejecución de la Agenda 21 y los objetivos de la "Declaración del Milenio".

El Foro Global de la Sociedad Civil, emitió una Declaración y también un Plan de acción. En el primer documento citado resalta el rol fundamental de la sociedad civil para el logro del desarrollo sostenible, para el cual debe ejercer un claro liderazgo, luego se efectúa un breve análisis de la situación global del

planeta desde Río a Johannesburgo, y finalmente se delinearán principios y los aspectos ineludibles en lo social, económico, político y ambiental.

Desde allí se efectúan reclamos respecto a la igualdad de las personas y su derecho a participar, como así también el respeto por los derechos humanos, citando a los grupos más marginados tales como los indígenas, enfermos de SIDA, refugiados y el cumplimiento de los tratados internacionales; luego también se solicita la redistribución de recursos, el comercio justo, la cancelación de la deuda externa de países en desarrollo, la transparencia política, la promoción de la paz, la justicia y seguridad de los pueblos, como también el control de éstos sobre su biodiversidad y el uso de la misma, el rechazo de la ingeniería genética hasta tanto haya mayor investigación y margen de seguridad y también se exige la ratificación del Protocolo de Kyoto.

Se cierra la Declaración bajo el lema "*Un mundo sostenible es posible*" para cuya consecución debe trabajarse fuertemente, reafirmando el compromiso al cumplimiento de la Agenda 21 local, los objetivos de la Declaración del Milenio y los resultados de la Cumbre de Johannesburgo citados.

En el Programa de Acción de este Foro, se establece como objetivo "*conseguir un desarrollo sostenible, basado en los derechos humanos, la justicia económica y la protección ambiental*". Además de los temas señalados precedentemente, en éste Plan se agregan temáticas como el acceso a la tierra, la seguridad alimentaria, la responsabilidad corporativa, la apuesta por las energías renovables, gobernanza global y participación de la sociedad civil en la gobernanza internacional, empleo y seguridad humana, pobreza, racismo, consumo y producción sostenibles, comercio, ciencia y educación.

Finalmente, como un modo de mantener la participación activa en relación a todos los objetivos comprometidos se fijó el día 4 de Septiembre, como el Día Global Mundial, recordando al mundo los acuerdos alcanzados en la Cumbre de Johannesburgo.

4.- Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible

La Organización de los Estados Americanos a través de la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, presentó en Washington en el año 2001 dicha Estrategia respondiendo a un mandato encomendado a la Organización de los Estados Americanos –OEA- por la Conferencia Cumbre sobre Desarrollo Sostenible reunida en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en 1996.

Durante casi tres años, la citada Unidad de la OEA encabezó un proceso abierto y participativo que dio forma a la Estrategia, trabajando con el sector público y organizaciones de la sociedad civil en los treinta y cuatro Estados miembros, realizando estudios técnicos, seminarios y consultas extensas.

Este amplio proceso de consulta otorgó la oportunidad de intercambiar ideas y opiniones respecto de las recomendaciones y los principios que deben ser tomados en cuenta en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos, políticas y programas participativos para la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible y ambiente.

La citada Estrategia elaboró una serie de siete principios básicos⁶⁹⁵ sobre participación pública que es preciso internalizar como condiciones claves para promover el éxito de políticas y prácticas participativas, que requieren el compromiso firme y permanente de los gobiernos y la sociedad civil:

- 1) **Proactividad.** Requiere que los gobiernos y la sociedad civil tomen iniciativas para desarrollar su potencial máximo y enriquecer el proceso de toma de decisiones para el desarrollo sostenible.
- 2) **Inclusión.** Se debe realizar esfuerzos especiales para lograr una participación plena incluyendo no sólo al sector privado, sino también crear igualdad de oportunidades para las mujeres, jóvenes, y grupos vulnerables como poblaciones indígenas, minorías en desventaja racial o étnica y otros grupos tradicionalmente marginados.

⁶⁹⁵ Vid. Página web <http://www.ispnet.org/indexesp.htm> “OEAParticipación.PDF” Pág. 17

3) **Responsabilidad compartida.** Los gobiernos y la sociedad civil deberían compartir equitativamente los compromisos, costos y beneficios del desarrollo.

4) **Apertura a través de todo el proceso.** La participación extensa y continua durante todo el proceso inspira nuevas ideas y conocimientos, legitima las decisiones y enriquece los resultados.

5) **Acceso.** Para participar en forma efectiva, los ciudadanos deberían tener acceso oportuno en los diversos niveles de gobierno, a la información, al proceso político y al sistema judicial.

6) **Transparencia.** La interacción entre la sociedad civil y el gobierno requiere que ambos sean confiables y transparentes. Ello asegura que las motivaciones y objetivos sean explícitos y que toda la información necesaria sea confiable y disponible oportunamente.

7) **Respeto por los aportes del público.** La participación ciudadana solo será efectiva y eficiente si existe la seguridad que, en el proceso de toma de decisiones, las contribuciones derivadas de la implementación de diversos mecanismos para la participación son evaluadas, analizadas y consideradas adecuada y oportunamente.

Los objetivos que se plantearon en el desarrollo de la Estrategia se plasmaron en las siguientes recomendaciones de políticas como una forma más concreta de direccionar y operativizar tales objetivos:

1) Información y Comunicación

Recomendación: Crear y/o fortalecer mecanismos formales e informales de comunicación para promover el intercambio de información, la colaboración y la cooperación al interior de y entre los grupos de la sociedad civil, al interior de y entre los diversos niveles de gobierno y entre todos los niveles de gobierno y la sociedad civil.

2) Marcos Legales

Recomendación: Crear, expandir y poner en práctica marcos legales y regulatorios que aseguren la participación de la sociedad civil en las decisiones vinculadas al desarrollo sostenible.

3) Procedimientos y Estructuras Institucionales

Recomendación: Desarrollar y apoyar estructuras institucionales, políticas y procedimientos que promuevan y faciliten, en todos los niveles del gobierno y de la sociedad civil, la interacción en la toma de decisiones vinculadas al desarrollo sostenible y alentar el cambio en las instituciones existentes para la búsqueda de una base para el diálogo y soluciones innovadoras a largo plazo.

4) Educación y Capacitación

Recomendación: Desarrollar y fortalecer la capacidad de los individuos de participar, con una base acrecentada de conocimientos locales, tradicionales y técnicos sobre cuestiones de sostenibilidad y prácticas de participación pública a través de programas formales y no formales de educación y capacitación, que desarrollen la capacidad de todos los individuos para participar activamente.

5) Financiamiento para la Participación

Recomendación: Gestionar y ampliar recursos financieros para iniciar, fortalecer y/o continuar prácticas participativas en la toma de decisiones para el desarrollo sostenible. Mecanismos financieros dedicados a la ejecución de programas para fortalecer la sociedad civil y promover la participación pública deberían ser explorados con instituciones multilaterales de desarrollo, entre otras.

6) Oportunidades y Mecanismos para la Participación Pública

Recomendación: Crear, fortalecer y apoyar espacios formales e informales para la participación pública en los cuales se discutan y se tomen decisiones sobre actividades de desarrollo sostenible.

5.- Programa de Ciudadanía Ambiental Global

El Programa de Ciudadanía Ambiental Global bajo los auspicios del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente –PNMUMA- con financiación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial –GEF- comenzó a gestarse entre siete países de la región: Perú, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Cuba y Argentina por el año 1997, a pesar de la crisis imperante en la región en un intento de concienciación ambiental, tratando de vincular la Sociedad

Civil en actividades de política ambiental, avanzando en las relaciones institucionales del Estado y la comunidad, consensuando modos de actuar y planificaciones, fundamentalmente, en la implementación de las cuatro convenciones internacionales ambientales sobre:

- Biodiversidad,
- Cambio Climático,
- Capa de Ozono y
- Aguas Internacionales

El objetivo central del programa Ciudadanía Ambiental es sentar bases importantes de conocimientos y actitudes en sectores claves de la sociedad en general que generen conciencia pública y conlleven al desarrollo de una ciudadanía ambiental global en la Región de América Latina. Se persigue entonces lograr una ciudadanía consciente de sus derechos y responsabilidades ambientales, preocupada de los problemas ambientales de todo el planeta y de los suyos en particular, y actúa sobre ellos, para corregir lo deteriorado hasta ahora, y prevenir daños en el futuro.

Estas actividades se desarrollan junto a seis redes que operan en la región, a saber:

- PARLATINO (Parlamento Latinoamericano)
- IULA (International Union for Local Authorities)
- CI (Consumers International)
- CEC-IUCN (International Union for the Conservation of Nature)
- AMARC (World Association of Community Radio Broadcasters)
- CLAI (Latin America Council of Churches).

Como objetivos generales del programa, es dable citar los siguientes:

- Generar concienciación ambiental en la población aumentando los niveles de comprensión del papel de la ciudadanía sobre los temas ambientales esenciales que se trataron en las cuatro convenciones internacionales señaladas.

- Promover comportamientos y acciones en la población orientados a incidir y demandar decisiones nacionales, regionales y locales para implementar las cuatro convenciones.
- Generar compromisos hacia acciones voluntarias para implementar las convenciones según las capacidades, habilidades y responsabilidades de líderes y poblaciones en general.
- Mejorar la capacidad de las redes internacionales participantes en el programa para:
 - 1) Manejar información sobre las cuatro convenciones y divulgarla entre sus miembros y audiencias constituyentes, a través de sus correspondientes mecanismos y medios de comunicación y reflexión;
 - 2) Intermediar de forma clave para persuadir a las autoridades nacionales, regionales y locales a tomar decisiones inteligentes que faciliten la implementación de las convenciones;
 - 3) propiciar acciones en sus miembros que signifiquen aplicar algunos de los mandatos de las convenciones.
- Apoyar los objetivos del GEF en el acercamiento a preocupaciones individuales.

Asimismo, para el logro de los objetivos planteados, se han propuesto generar material didáctico, manuales para la difusión de las cuestiones englobadas en los tratados citados; también la utilización de las herramientas tecnológicas actuales de gran utilidad y difusión en estos tiempos como la elaboración de páginas webs para su accesibilidad vía Internet y también desarrollar bases de datos para contar con el material necesario a través de información fiable y veraz para brindar al público, así como también generar programas de capacitación, presencial y a distancia.

Vemos entonces, un nuevo intento institucional tras el logro de una mayor apertura y llegada a la ciudadanía para involucrarla en la necesaria toma de conciencia y participación en la problemática ambiental. No obstante el importante paso dado por los Estados, organismos financieros internacionales y entidades de la sociedad civil, aún no logra vislumbrarse mayores ecos en la población en general.

Se percibe que los compromisos asumidos y las estrategias planteadas no tienen aún la fuerza y el seguimiento necesarios para ir plasmando en la realidad los postulados establecidos en las distintas convenciones, reuniones y debates efectuados.

Es preciso superar los círculos ambientales endogámicos para abrirse más a la comunidad en general a través de políticas y estrategias continuas y sostenidas, que promuevan y optimicen los objetivos ya planteados en los ámbitos citados, los monitoreen y ajusten periódicamente, para que los procesos iniciados puedan retroalimentarse y así logren multiplicarse fecundamente para el logro de la masa crítica necesaria para instalar definitivamente la problemática ambiental con la prioridad que merece en las preocupaciones y desafíos del ser humano, en particular y la sociedad del nuevo milenio.

II. Gobernabilidad y Ambiente

Los nuevos tiempos con sus necesidades y exigencias propias de las sociedades que transitan un nuevo milenio, reclaman cambios y adaptaciones en las instituciones clásicas que en muchos casos, se muestran deficitarias y hasta incapaces para dar las respuestas esperadas tanto por el entorno social como natural. Ello se potencia aún más ante la globalizante y riesgosa problemática ambiental, que pone al descubierto con mayor crudeza y contundencia, esas debilidades y obsolencias.

Es así que en los últimos años, en el escenario internacional mundial se ha colocado sobre el tapete político-social, la necesidad de otorgar mayor eficacia y legitimidad a las democracias vigentes, con lo cual la cuestión de la *gobernabilidad o gobernanza*⁶⁹⁶ se ha comenzado a escuchar con más frecuencia y más fuerza.

⁶⁹⁶ Es oportuno aclarar que en Latinoamérica es más usual referirse a la “gobernabilidad”, en tanto que en Europa a la “gobernanza”, de forma similar en la que en el primero de los casos se aplica más la locución “desarrollo sustentable” que “desarrollo sostenible”.

Por ello resulta muy pertinente, al tratar la participación ciudadana en materia ambiental como el correlato de una población más y mejor informada, efectuar una reseña de la *governabilidad*, partiendo desde lo conceptual, a los aportes comparados, como lo es el Libro Blanco de la Unión Europea, para terminar de lleno en lo relativo a la ineludible *governabilidad ambiental*.

1. Aproximación conceptual

La gobernanza se define como el esfuerzo para ejercer una influencia significativa en los procesos sociales a partir de un sistema de redes integrado por una multiplicidad de actores dotados de gran variedad de recursos...significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y la aplicación de las políticas públicas⁶⁹⁷.

El Libro Blanco que luego tratemos, define la gobernanza, en una nota a pie de página, de manera muy simple como “las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.”

En una definición aún más esclarecedora y simple también se ha expresado que implica una “visión y praxis diferente del gobierno, orientada en función de la sociedad civil y de la ciudadanía, que utilizará la negociación, el pacto y el consenso, antes que la jerarquía, la fuerza y la imposición sin diálogo”⁶⁹⁸, todo lo cual va de la mano con la horizontalidad y aún más con la transversalidad que caracteriza al ambiente, si hacemos extensivo el concepto a la “governabilidad ambiental”.

2. Libro Blanco de la Gobernanza Europea

⁶⁹⁷ Vid. “*La gobernanza para el desarrollo sostenible en Europa: La perspectiva catalana*”. Departament de Medi Ambient. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2002, pág. 7.

⁶⁹⁸ CANALES ALIENDE, J.M. “*Governabilidad y gestión pública*”, en OLIAS de LIMA, B. (Coord.) *La nueva gestión pública*. Prentice Hall, Madrid, 2001, pág. 38.

La elaboración de Libro blanco se enmarcó, en un proceso reciente tratando de profundizar en el sistema político-institucional de la Unión Europea concibiendo el proceso de integración sobre la base de responsabilidades compartidas entre los diferentes niveles de gobierno y los actores públicos y privados para gestionar eficazmente los recursos comunitarios y fomentar la implicación de los ciudadanos y las organizaciones sociales en la construcción de un modelo de ciudadanía del nuevo siglo.

Un importante aporte del Libro Blanco lo constituyen los denominados principios para una buena gobernanza: *apertura*, *participación*, *responsabilidad*, *eficacia* y *coherencia*, señalando que cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática.

En cuanto a la *apertura* implica una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que adopta, para lo cual también sugieren oportuno utilizar un lenguaje accesible para todo público; la *participación* debería ser reforzada para generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas; en cuanto a la *responsabilidad*, se requiere que cada una de las Instituciones de la UE explique su acción en Europa, asumiendo la responsabilidad que le incumbe; la *eficacia* apunta a que las medidas deben ser oportunas y producir los resultados buscados sobre la base de objetivos claros, de una evaluación de su impacto así como abrevando de la experiencia acumulada y finalmente en cuanto a la *coherencia* refiere a que las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles.

El Libro Blanco propone una serie de aspectos temáticos para efectuar importantes cambios, apuntando a la vez una serie de medidas y acciones para lograrlo.

Así remarca entre los cambios lograr una **mayor participación de todos los actores sociales** para hacer más transparente el sistema de funcionamiento

de la Unión, en el convencimiento que la democracia depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el debate público, para lo cual requieren tener acceso a una información fiable sobre los asuntos europeos y estar en condiciones de seguir con detalle cada una de las etapas del proceso político.

Para ello se propone llegar al ciudadano por la vía de la democracia regional y local, rescatando que la sociedad civil desempeña un importante papel al permitir a los ciudadanos expresar sus preocupaciones y prestar servicios que respondan a las necesidades de la población.

Luego señala que hay que lograr **mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados**, para lo cual se remarcan sumar la opinión de los expertos y científicos que desempeñan un papel cada vez más importante en la preparación y seguimiento de las decisiones.

En todos los ámbitos, desde la salud humana y animal a la legislación social, las Instituciones se basan en los conocimientos de los especialistas para anticipar y definir la naturaleza de las dificultades e incertidumbres a las que se enfrenta la Unión, para tomar decisiones y asegurarse de que los riesgos puedan explicarse al público de una forma clara y sencilla. Todo ello cobra mayor interés y preocupación si tenemos en cuenta recientes experiencias respecto a problemáticas como el de las vacas locas, crisis alimentarias y biotecnologías que exigen una evaluación y gestión del riesgo.

También se destaca que el Derecho comunitario debería simplificarse considerablemente para una mejor aplicación de las normas de la Unión Europea a través de agencias reguladoras. La creación de nuevas **agencias reguladoras europeas** autónomas en ámbitos claramente definidos mejorará la forma en que las normas se imponen y aplican. Deberían gozar de una cierta independencia, y operar en un marco predeterminado específicamente, por el poder legislativo y conferir a estas agencias la facultad de adoptar decisiones individuales en la aplicación de las medidas reglamentarias. Los Reglamentos por los que se crean estas agencias deberían fijar los límites de sus actividades y competencias, sus responsabilidades y requisitos de transparencia.

En cuanto a una mejor aplicación a nivel nacional de la normativa es necesario el fortalecimiento de la capacidad administrativa de los países así como dado el papel y la eficacia del Defensor del Pueblo Europeo y de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo debería completarse mediante la creación de redes de organismos similares existentes en los Estados miembros, capaces de resolver conflictos entre ciudadanos relacionados con las cuestiones comunitarias.

Toda esta batería de medidas y acciones se han plantado para mejorar la gobernanza europea de cara a su ampliación y eficacia y de cara al futuro de la misma, que seguramente dependerá en gran medida, de la real incorporación de todo lo planteado.

3. Gobernabilidad Ambiental

Podríamos partir de la premisa que como condición previa para el logro de un desarrollo sostenible se requieren cambios en la manera en cómo se hacen y se implementan las políticas, en donde la efectiva participación pública, informada y formada, resultan indispensables para el logro de la gobernabilidad ambiental. Así, como bien lo expresa ORTIZ GARCIA, “desarrollo sostenible” y “gobernabilidad” o “gobernanza”, son dos conceptos que se retroalimentan⁶⁹⁹.

Así, también podemos enfocar la “gobernabilidad para el desarrollo sustentable como un proceso basado en la participación y la discusión, en busca de consensos que permitan avanzar en el camino hacia una visión conjunta del desarrollo local”⁷⁰⁰,

⁶⁹⁹ ORTIZ GARCIA, M. "Gobernanza y sostenibilidad" en Revista de Estudios de Administración Local, N° 289, Mayo-Agosto 2002, pág. 91 y ss.

⁷⁰⁰ SOSA, Eduardo. “¿Crisis de gobernabilidad en la gestión ambiental? Perspectivas y desafíos futuros para la institucionalización pública ambiental provincial”. En *Gobernabilidad para el Desarrollo Sustentable*. Premio de Monografía. Adriana Schiffrin, 2003. Ed. Fundación Ambiente y Recursos Naturales –FARN-, Buenos Aires, 2003, pág. 26.

Como hemos visto en la reseña sobre la gobernanza europea, en donde básicamente se ha puesto sobre el tapete la necesidad de mejorar la institucionalidad política, a través de la apertura, la información y la participación ciudadana, esto se torna mucho más urgente y prioritario en la problemática ambiental, tanto local como global.

Esto es así porque , a modo de ejemplo, hace unos años aún se descreía de los efectos de la actividad antrópica sobre el cambio climático, y ahora ante la contundencia de los hechos y el crecimiento de los desastres naturales a la par que los incumplimientos de Convenciones Internacionales y el Protocolo de Kyoto, que en definitiva implican compromisos de mínima frente a los efectos nefastos de la sociedad del petróleo en el entorno natural, es de prever que cada vez serán más frecuentes los conflictos, económicos, sociales y políticos.

La primera ley de la ecología de B. COMMONER⁷⁰¹ reza, *“Todo se relaciona con todo”*, esto es, todo en nuestro planeta se encuentra íntimamente interrelacionado e interconectado, también es de esperar, desde la lógica de la racionalidad y valores éticos inexcusables, -como seres *pensantes y sintientes* que somos- que en el escenario internacional global finalmente se plantee un nuevo orden⁷⁰², que establezca las bases para la gobernabilidad global.

Mientras ello ocurre, tenemos el deber desde lo local de ir generando las condiciones necesarias, a través de prácticas más abiertas, participativas y tolerantes, a través de una gestión local del desarrollo como se plantea a partir

⁷⁰¹ Así surge de la obra de Barry COMMONER, El círculo que se cierra.

⁷⁰² Ya en 1992, con motivo de la Cumbre de la Tierra, Al Gore, en su libro La tierra en juego, hablaba de la necesidad de un planteamiento de este tipo para lo cual proponía una especie de Plan Marshall global.

Asimismo, muy recientemente con motivo de la celebración de la XVI Cumbre Iberoamericana, celebrada en Montevideo, el presidente español Rodríguez Zapatero expresaba en relación a la tremenda repercusión del cambio climático en el mundo que: **“El cambio climático *ha provocado ya más víctimas que el terrorismo internacional y su potencial de destrucción es también muy superior*”**, afirmó.

"La desertificación ha forzado ya el desplazamiento de 25 millones de personas y, en 2100, un tercio del planeta podría no ser cultivable. Siendo indiscutiblemente un enemigo terrible, el terrorismo internacional no es la única gran amenaza, ni tal vez la más grave, a la que se enfrenta la humanidad en el siglo XXI" Diario El Mundo, 04/11/06.

de la propuesta de la Agenda 21 presentada en la Cumbre de Río de 1992. Esto es, en escenarios más acotados, con menores poblaciones incorporar la dimensión ambiental en las políticas de gobierno, en las legislativas, pero no ya desde escritorios solitarios o sólo rodeados de cuerpos técnicos, sino sumando a las discusiones y debates previos a la toma de decisión, a la sociedad civil, a los ciudadanos, en una práctica realmente legitimadora de gobierno.

No obstante la trascendencia de las citadas Agendas 21, como instrumento de gestión ambiental, en muchos casos han terminado desvirtuándose, cuando se las ha sumado parcial y aisladamente, en un intento “progresista” de incorporar lo ambiental pero no desde el conocimiento y la convicción de la trascendencia de la problemática ambiental que exige de una *participación efectiva*, previamente informada con un amplio acceso a la información ambiental, siendo estos aspectos básicos los desafíos mayores para el gobernante de turno, en el que muchos proyectos se estancan.

Asimismo, existen numerosos proyectos y programas⁷⁰³ en el mundo que desde lo local, lo pequeño, lo “micro”, aunque para nada desdeñable en cuanto al efecto multiplicador que generan estas buenas prácticas exitosas, nos dan la

⁷⁰³ Así encontramos experiencias exitosas y esperanzadoras tales como:

- **Soluciones Prácticas - ITDG** fundada en Inglaterra en 1966 por el Dr. E. F. Schumacher, cuyo libro "Lo pequeño es hermoso" inspiró un acercamiento pionero al trabajo del desarrollo a partir del empleo de tecnologías apropiadas. Hoy está conformado por cerca de 400 personas que trabajan coordinadamente en Europa, Asia, África y América Latina.

También han creado la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED). <http://www.itdg.org.pe/nosotros.htm>

- **La organización ZERI** (Zero Emissions Research and Initiatives) creada por Günter Pauli surgió como proyecto de investigación en la Universidad de las Naciones Unidas de Tokio. Creó una red de científicos por Internet utilizando las redes ya existentes de la Real Academia Sueca de Ciencias, de la Academia China de Ciencias y de la Academia de Ciencias del Tercer Mundo, que han generado incesantemente cuestiones estimulantes en bioquímica, ecología, climatología y otras disciplinas, consiguiendo generar soluciones industriales así como estimular nuevas ideas para la investigación científica en distintos países del mundo tales como Colombia, Namibia, Suecia, Japón o Canadá. <http://www.zeri.org>

Programa de microcréditos Grameen Bank, creado en 1976 por M. Yunus, Premio Nobel de la Paz 2006, como una forma de paliar el hambre en Bangladesh, otorgó microcréditos, preferentemente a mujeres pobres, sin trabajo y sin ningún aval.

<http://www.grameen-info.org/bank/GBGlanceSpanish.htm>

pauta concreta respecto a que “otro mundo es posible” el de una mayor justicia distributiva, solidaridad y respeto por el entorno.

Cuando hablamos de gobernabilidad en los tiempos que vivimos y con los desafíos urgentes por delante, hablamos de intentar nuevos cauces legitimadores e inclusivos que contemplen los problemas cotidianos locales y globales a partir del debate de las cuestiones que preocupan a la población y en las que deben tomar parte, superando la estrechísima visión de un manejo vertical del gobierno, con una básica legitimidad periódica, que en definitiva debe gestionar, en un marco de derecho, el presente y el futuro de todos, no sólo los seres humanos sino del resto de los seres vivos con el que compartimos el entorno natural.

Ante lo expuesto resulta claro que “...nos enfrentamos a un gran desafío, cual es la *administración de la globalización* y ello –como puede imaginarse– implica mucha habilidad que...ha de pasar por consideraciones de “control público”, enriquecido con altas dosis de eficiencia...”eficiencia pública o social” que...será la que haga posible el *desarrollo sostenible* o, lo que es lo mismo, la interiorización de forma armónica de todas las vertientes, a saber: económica, ambiental, técnica y, por supuesto, social...”⁷⁰⁴

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

⁷⁰⁴ORTIZ GARCIA, M. "Ob.cit., pág. 100.

CAPITULO CUARTO: La Participación Ciudadana en Materia Ambiental en la Legislación Sectorial Comparada

Numerosos antecedentes de participación ciudadana en materia ambiental encontramos en la normativa sectorial comparada, fundamentalmente en las Evaluaciones del Impacto Ambiental; así la NEPA en EEUU que ha sido antecedente de la Directiva europea sobre dicha temática, implementó la EIA bajo la consigna “que si se incrementa sustancialmente la participación pública sería un éxito, si esto no ocurre, será un fracaso”⁷⁰⁵. Así de lacónico, gráfico y contundente.

I. Antecedentes de la Unión Europea

A partir de la sanción de la Directiva europea sobre EIA, se abrió a continuación el proceso de transposición por parte de los Estados miembros, para viabilizar el importantísimo papel que dicha normativa otorga a la información y la participación ciudadana.

En España dicha transposición no se ha efectuado con la amplitud que la directiva permitía en materia participativa, acotando los espacios de participación a aspectos más formales que opacan la valoración social⁷⁰⁶.

Cabe recordar el papel cabal que debe desempeñar la participación ambiental en los procesos de EIA, para “canalizar, por la vía del diálogo y la consulta no sólo la información, la razón y hasta la confrontación, la oposición o crítica consistente si la hubiera, y la valoración o percepción social del proyecto por radical que ella fuera. El proceso participativo limpio e imparcial debe servir también para marginar y desautorizar ante la opinión pública la posición despótica o visceral en ocasiones de la Administración, y aquella incoherente o manipulada

⁷⁰⁵ CAHN, Robert. “The impact of NEPA on public perception of environmental issues”. *Environmentals Reporter*, 3, 1976, en ALLENDE LANDA, J. Ob. Cit. pág. 45.

⁷⁰⁶ Vid. PARDO, M. “El estado de las evaluaciones de impacto ambiental en España: limitaciones y oportunidades en la gestión del medio ambiente” *Estudios territoriales*, 25, 1987, pág. 162

que pudiera proceder desde algunos sectores ciudadanos “ecologeros”. Sólo regulando y reglando con precisión el procedimiento se ahorrará tiempo, se ganará en eficacia, se democratizará el proceso y se evitará a la postre muchos problemas agilizándose, cuando proceda, la licencia”⁷⁰⁷.

A medida que se iba asumiendo la importancia del rol ciudadano en el contexto comunitario, y en particular, en el aspecto ambiental, se fueron sancionando diversos tipos de disposiciones, desde las simples Decisiones hasta Directivas y Reglamentos, que de una u otra forma han ido incorporando la participación ciudadana en materia ambiental.

Particularmente, la década del 90 resultó fecunda en cuanto a la legislación respecto a la información, cuya contrapartida es la participación, sancionándose además de la ya citada Directiva 90/313 sobre derecho de acceso a la información ambiental, el Reglamento 1210/90 que crea la Agencia Europea del Medio Ambiente, con el objetivo de recopilar, procesar y distribuir información en materia ambiental; al año siguiente se dictó la Directiva 91/692 de normalización y racionalización de los informes ambientales, y finalmente, luego de analizar los informes de los Estados Miembros respecto a la aplicación de la normativa marco 90/313, durante más de una década, se dictó la nueva Directiva 2003/4, sobre el derecho de acceso a la información ambiental, que recoge los avances logrados con la celebración del Convenio de Aarhus.

En el ámbito sectorial de la legislación ambiental comunitaria, también encontramos disposiciones relativas a la participación ambiental en diversas normas ambientales entre las que podemos citar el Reglamento 880/92 relativo al etiquetado ecológico, que en su artículo 6º establece la consulta a los grupos interesados para la definición de las categorías de productos y los criterios ecológicos exigibles para acceder a dicho etiquetado. Prevé además, en su funcionamiento, un foro de consulta constituido por representantes de la industria, comercio, organizaciones de consumidores y organizaciones ecologistas.

⁷⁰⁷ ALLENDE LANDA, J. Ob. Cit., pág. 52

Luego, el Reglamento 1836/93 respecto al sistema voluntario de Ecoauditoría, exige a aquellos que se acojan al mismo, la Declaración Ambiental en cuanto a los objetivos y metas ambientales planteados, así como la descripción de su proceso productivo, para su posterior verificación y difusión pública.

Más recientemente, la Directiva marco 2000/60 sobre Aguas, dedica el artículo 14 a la “*Información y Consulta Públicas*” para fomentar la participación de las partes interesadas, fundamentalmente en relación a los Planes Hidrológicos de Cuencas.

También se encuentran disposiciones relativas a la información y participación ambiental en las Directivas 91/155 sobre Sistema de Notificación de Características y Riesgos de los Productos Químicos a Consumidores Industriales; la Directiva 96/82 sobre Riesgos y Accidentes Graves en determinadas Actividades Industriales y las directivas relativas a la Evaluación del Impacto Ambiental y el Control Integrado de la Contaminación, que expresamente resultan modificadas a partir de la sanción de la nueva Directiva 2003/35.

Por otra parte, también cabe señalar que se echa en falta en la normativa comunitaria, Directiva 2001/18 sancionada respecto a Organismos Modificados Genéticamente-OMG- dado su impacto ecológico y las posibles consecuencias en la salud humana, “la falta de previsión de un sistema de información y participación pública con carácter previo al otorgamiento de cualquier autorización de comercialización, utilización y liberación de productos que contengan o consistan en OMGs”⁷⁰⁸

Luego de celebrado el Convenio de Aarhus, quedaba pendiente la incorporación de sus disposiciones en la normativa europea y para ello la estrategia comunitaria ha sido ir legislando respecto de cada uno de los tres ejes

⁷⁰⁸ ALMODOVAR IÑESTA, M. Nuevo régimen jurídico de las actividades con organismos modificados genéticamente. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental. Nº 4, Navarra, 2003.

o pilares del citado Convenio, esto es, la información⁷⁰⁹, la participación ciudadana y el acceso a la justicia.

1.- La Directiva 2003/35

A propuesta de la Comisión, con los Dictámenes del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, el 26 de mayo de 2003, se sancionó la Directiva 2003/35/CE⁷¹⁰ del Parlamento Europeo y del Consejo, estableciendo medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y modificando, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE.

En las consideraciones previas a las disposiciones de la Directiva se expresaba que:

"la participación real del público en la adopción de esas decisiones le permite expresar opiniones e inquietudes que pueden ser pertinentes y que las autoridades decisorias pueden tener en cuenta, favoreciendo de esta manera la responsabilidad y la transparencia del proceso decisorio y contribuyendo a la toma de conciencia por parte de los ciudadanos sobre los problemas medioambientales y al respaldo público de las decisiones adoptadas".

También se remarcaba el importante papel de las ONGs, por lo cual "...debe fomentarse la participación pública, incluida la de asociaciones, organizaciones y grupos y, en particular, la de organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente, sin olvidar, entre otras cosas, la educación medioambiental del público".

La Directiva 2003/35 establece como *OBJETIVO GENERAL* "contribuir a la aplicación de las obligaciones resultantes del Convenio de Aarhus", para lo cual propone como *OBJETIVOS PARTICULARES*, los siguientes:

- *Disponer la participación pública en la elaboración de determinados planes y programas medioambientales.*
- *Mejorar e incluir disposiciones sobre acceso a la justicia en disposiciones de la Directivas 85/337 y 96/61 sobre evaluación de*

⁷⁰⁹ Así, recientemente se sancionó la Directiva 2003/4 sobre el Derecho de Acceso a la Información Ambiental. La norma se publicó en el DOCE el 14.2.2003 L 41/26 y derogó la anterior Directiva 313/90, pionera en la materia.

⁷¹⁰ DOCE el 25.06.2003, L 156 p. 0017 - 0025.

impacto ambiental -E.I.A.- y control integrado de la contaminación, - IPCC-, respectivamente.

Respecto al primer objetivo particular se argumentaba en el Punto10 de las consideraciones previas de la nueva Directiva, que:

"Deben adoptarse disposiciones en relación con determinadas directivas sobre medio ambiente que obligan a los Estados miembros a elaborar planes y programas medioambientales pero que no contienen suficientes disposiciones relacionadas con la participación del público, para velar por la participación del público en consonancia con las disposiciones del Convenio de Aarhus y, en particular, con su artículo 7. Ya hay otras normas comunitarias en este ámbito que prevén la participación del público en la elaboración de planes y programas y, en el futuro, se incorporarán desde el principio a la legislación pertinente requisitos en materia de participación del público de conformidad con el Convenio de Aarhus".

En cuanto al segundo objetivo específico, se refería a que las Directivas 85/337 y 96/61 debían modificarse "para asegurar su plena compatibilidad con las disposiciones del Convenio de Aarhus y, en particular, con su artículo 6 y con los apartados 2 y 4 de su artículo 9".

En principio estos objetivos surgen como bastante amplios y prometedores con lo cual se corre el riesgo de que tales disposiciones se reduzcan a laxas sugerencias y recomendaciones un tanto vagas, al no establecer pautas y obligaciones concretas a implementar por parte de los Estados miembros,.

Respecto a los CONCEPTOS contenidos en la nueva Directiva, en el artículo 2º define qué debe entenderse por "público"⁷¹¹ el cual comprende:

"una o varias personas físicas o jurídicas y, de conformidad con el derecho o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos".

También en el artículo 2º se enumeran tareas a cargo de los Estados miembros que van desde cuestiones que estos deben "*garantizar*" hasta aspectos por los que deben "*velar*", para concluir con las facultades a cargo.

⁷¹¹ A diferencia del Convenio de Aarhus, no distingue entre público y "público interesado", lo cual generaba una presunción de interés en favor de las ONGs que trabajan a favor de la protección del ambiente, cumpliendo los requisitos exigidos por el derecho interno, al igual que aquellos que resultan o pueden resultar afectados por decisiones tomadas en materia ambiental.

Respecto a las garantías en el Punto 2 del citado artículo se establece que los Estados miembros *garantizarán* que el público tenga reales posibilidades de participar desde el inicio, en la preparación, modificación o revisión de planes o programas que sea necesario elaborar en materia importante cuestiones de alto impacto ambiental tales como:

- residuos⁷¹²,
- pilas y acumuladores que contengan determinadas materias peligrosas⁷¹³,
- contaminación de aguas⁷¹⁴ por nitratos utilizados en la agricultura,
- residuos peligrosos⁷¹⁵,
- envases y residuos de envases⁷¹⁶ y
- calidad del aire⁷¹⁷ ambiente, de conformidad a la enumeración efectuada en el Anexo I.

Respecto a las cuestiones por las que los Estados miembros *velarán*, como reaseguro de la participación del público, se refieren a derechos para acceder a la información y a aspectos de tipo procedimental. En cuanto a los primeros encontramos las siguientes disposiciones:

-Información: Se establece el deber de velar por la información al público, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos, cuando se disponga de ellos, sobre propuestas, modificación o revisión de planes o programas.

También se debe informar sobre el derecho a la participación en los procesos decisorios y respecto a la autoridad competente a la que se puedan presentar comentarios o formular preguntas.

⁷¹² Apartado 1 del artículo 7 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975.

⁷¹³ Artículo 6 de la Directiva 91/157/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991.

⁷¹⁴ Apartado 1 del artículo 5 de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991.

⁷¹⁵ Apartado 1 del artículo 6 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991.

⁷¹⁶ Artículo 14 de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994.

⁷¹⁷ Apartado 3 del artículo 8 de la Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996.

Una vez examinadas las observaciones y opiniones expresadas por el público, la autoridad competente deberá hacer *esfuerzos razonables* para informar al público de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basen dichas decisiones, incluyendo la información sobre el proceso de participación del público.

-Derecho de expresión de opiniones u observaciones: Se establece el derecho del público a expresar observaciones y opiniones, cuando estén abiertas todas las posibilidades, antes de que se adopten decisiones sobre planes y programas, remarcando además que al adoptar esas decisiones deben ser debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación pública.

Respecto a los aspectos procedimentales se establecen los siguiente deberes:

-Plazos suficientes para la convocatoria del público, a través de calendarios razonables que permitan plazos suficientes para cada una de las diferentes fases de participación del público. Este aspecto ha sido motivo de numerosas quejas en aquellos casos en que no se brindaban los plazos necesarios para acceder a una más amplia información, que en muchos casos también colisionaba con las urgencias de los titulares del proyecto que requerían no dilatar inversiones. Por tanto, no resulta tarea fácil compatibilizar los intereses y necesidades de las diversas partes involucradas, con lo cual mientras más amplia y transparente sea la presentación inicial de datos e información sobre el proyecto sus características e impactos y estos se pongan rápidamente a disposición del público, más posibilidades se tendrán para evaluar con mayor ecuanimidad y celeridad el mismo.

Modalidades de participación: En cuanto a las modalidades relativas a la participación pública, la normativa europea deja en manos de cada Estado miembro⁷¹⁸, aspectos cruciales tales como **quienes** tienen derecho a participar,

⁷¹⁸ Vid. Art.ículo 2, pto. 3 de la Directiva 2003/35.

expresando que los “ *Estados miembros determinarán el público que tenga derecho a participar... incluidas las organizaciones no gubernamentales pertinentes que cumplan los requisitos impuestos por el Derecho nacional, tales como las que trabajan en favor de la protección del medio ambiente..*” y **cómo** se va a llevar a cabo dicha participación: “*..Los Estados miembros determinarán las modalidades de participación del público con arreglo al presente artículo de forma que se le permita prepararse y participar eficazmente.*”

Vemos entonces que se abre un espacio demasiado amplio y sustancial, del que se puede derivar diversas situaciones en los distintos Estados miembros, que luego podrán reflejar diferencias y asimetrías, como ya sucedió con la derogada Directiva relativa al derecho de acceso a la información ambiental⁷¹⁹, por lo que hubiere sido deseable una mayor precisión, pues ya los Estados miembros asumieron un compromiso respecto a esta cuestión al suscribir el Convenio de Aarhus.

En cuanto al AMBITO DE APLICACIÓN la directiva básicamente regula la participación ciudadana en planes y programas relativos a la materia ambiental, determinados en las disposiciones que surgen del citado artículo 2º, que también establece qué tipo de planes y programas se encuentran excluidos. También extiende su alcance al ámbito de las Directivas 85/337 y la Directiva 96/61, esto es a la evaluación del impacto ambiental y el control integrado de la contaminación, respectivamente, de cuyo análisis, considerando además las zonas de reserva o exclusión previstas, va surgiendo el ámbito concreto de aplicación de la norma:

a) Planes y Programas

En principio, la regla general estaría dada por el amplio y multidimensional artículo 2, Punto 2 b), cuando se refiere a que los Estados miembros deben velar por que el público tenga derecho a expresar observaciones y opiniones, cuando estén abiertas todas las posibilidades, antes de que se adopten decisiones; luego

⁷¹⁹ La directiva europea pionera, 90/313, derogada por la Directiva 2003/4.

en los siguientes puntos aparecen los límites y cortapisas que comienzan a perfilar el real alcance de la participación en dichos planes y programas.

En el Punto 4 del citado Art. 2º, se establece la que podríamos denominar zona de exclusión o excepción de la Directiva, al fijar que la misma NO SE APLICARÁ a los planes y programas cuyo único objeto sea la defensa nacional o que se adopten en casos de emergencias civiles, siendo más aceptable la reserva respecto a defensa que en el segundo caso que resulta cuestionable, pues si bien se trata de casos excepcionales signados por la urgencia, ello no debiera ser óbice para que resulten inconsultos, cuando pudiera preverse algún tipo de procedimiento de tipo consultivo.

El Punto 5 establece además, una nueva exclusión en cuanto a los planes y programas enumerados en el anexo I señalado, para los que se habilita el procedimiento de participación pública previsto en la Directiva 2001/42 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, conforme a la Directiva 2000/60, por la que se establece un marco comunitario de actuación en política de aguas.

2.- Modificación de la Directiva 85/337⁷²⁰

La Directiva 85/337 relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la Directiva 97/11⁷²¹, nuevamente ha sido objeto de modificaciones, en el

⁷²⁰ DO L. 175, de 5.7.1985, pág. 40, modificada por la Directiva 97/11 DO L 73, de 14.3.1997, pág.5

⁷²¹ Esta Directiva del Consejo de 3 de marzo de 1997 modificó la Directiva 85/337, debido a que era menester armonizar los principios más importantes de la evaluación de los efectos medioambientales, en el convencimiento que los Estados miembros podían establecer normas más estrictas para proteger el ambiente a la luz de la experiencia adquirida en la aplicación de la citada Directiva 85/337.

Así, conforme lo establecía el Artículo 11 de dicha Directiva, los Estados miembros y la Comisión, al cabo de cinco años después de la notificación de la Directiva, debían dirigir al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre su aplicación y eficacia, basado en el intercambio de informaciones sobre la experiencia adquirida en dicha aplicación, en particular, en cuanto a los criterios y/o los umbrales establecidos, en su caso, para la selección de los proyectos objeto de evaluación.

Transcurridos más de diez años de aplicación, que pusieron de manifiesto la necesidad de introducir disposiciones destinadas a clarificar, completar y mejorar las normas

extenso y farragoso artículo 3 de la Directiva 2003/35 para incidir en los aspectos participativos de la misma. Dichos ajustes son los siguientes:

1- **Agrega definiciones** a las enumeradas en el artículo 1º, apartado 2 de, añadiendo a la definición de "proyecto", el concepto de "público" con los alcances dados en la nueva directiva.

2- **Sustituye** el apartado 4 del artículo 1, para atemperar la situación antes planteada en cuanto a los proyectos destinados a los fines de la defensa nacional, permitiendo a los Estados miembros decidir, evaluando caso por caso, si así lo dispone la legislación nacional, no aplicar la presente Directiva a los proyectos que respondan a dichas necesidades defensivas, si consideran que pudiese tener repercusiones negativas respecto a tales necesidades.

3- **Sustituye** las letras a) y b), apartado 3 del artículo 2⁷²²: intentando también atenuar la redacción originaria de la Directiva 85/337 que no sólo abría un espacio o una ventana facultativa a los Estados miembros para eximir de la evaluación prevista en la norma sino que obviamente tampoco era conteste con la política de afianzar la apertura y participación que se profundizó con la firma del Convenio de Aarhus, cuyo espíritu se ha intentado plasmar en la Directiva que nos ocupa.

Así, los Estados miembros examinarán la conveniencia de otra forma de evaluación, dando por sentado que pondrán a disposición del público las

relativas al procedimiento de evaluación, para garantizar que la Directiva se aplicara de forma cada vez más armónica y eficaz, se consideró apropiado completar la lista de proyectos con repercusiones significativas sobre el ambiente que debían someterse por regla general a una evaluación sistemática, como también considerar otros tipos de proyectos que pueden no tener repercusiones de magnitud sobre el medio ambiente, dejando a criterio de los Estados miembros que cuando pudieran tenerlos, procedieran a evaluarlos.

También se consideró en esta Directiva modificatoria, que convenía reforzar las disposiciones relativas a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente en un contexto transfronterizo para tener en cuenta el desarrollo de los acontecimientos a nivel internacional.

⁷²² El citado artículo 2º, Punto 3 de la Directiva 85/337, expresaba: "En casos excepcionales, los Estados miembros podrán exceptuar de la aplicación de lo dispuesto en la presente Directiva todo o parte de un proyecto específico. En tal caso, los Estados miembros : a) examinarán la conveniencia de otra forma de evaluación y si procede poner a disposición del público las informaciones así recogidas ; b) pondrán a disposición del público interesado las informaciones relativas a dicha exención y las razones por las cuales ha sido concedida"

informaciones recogidas como se confirma en el punto b), con arreglo a otras formas de evaluación mencionadas en la letra a), la información relativa a la decisión sobre dicha excepción y las razones por las cuales ha sido concedida.

4- **Sustituye** los apartados 2 y 3 del artículo 6⁷²³ de la citada Directiva, a los efectos de ampliar la participación ciudadana y la información ambiental, de acuerdo a la reciente directiva europea sancionada respecto al acceso a la información ambiental.

Apartado 2: se refiere a la información al público, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos cuando se disponga de ellos, desde una fase temprana de los procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el apartado 2 del artículo 2 y, como muy tarde, en cuanto sea razonablemente posible facilitar información, respecto a:

- a) Solicitud de autorización del proyecto;
- b) Circunstancia de que el proyecto está sujeto a un procedimiento de evaluación del impacto ambiental y, llegado el caso, de que es de aplicación el artículo 7;
- c) Datos de autoridades competentes responsables de tomar la decisión, de las que pueda obtenerse información pertinente, de aquéllas a las que puedan presentarse observaciones o formularse preguntas, y plazos para la transmisión de observaciones o preguntas;

⁷²³ El apartado 2 del artículo 6, Directiva 85/337, fue modificado por la Directiva 97/11, aunque no de manera sustancial, agregando básicamente la puesta a disposición del público interesado y en un plazo razonable la información existente:

«2. Los Estados miembros velarán por que toda solicitud de autorización así como las informaciones recogidas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5 sean puestas a disposición del público interesado en un plazo razonable a fin de dar al público interesado la posibilidad de expresar su opinión antes de que se conceda la autorización.»

En tanto que el apartado 3, en la versión de la Directiva 85/337, expresaba: "*Las modalidades de dicha información y de dicha consulta serán definidas por los Estados miembros que podrán, en función de las características particulares de los proyectos o de los emplazamientos considerados: - determinar el público interesado, - precisar los lugares en los que se pueden consultar las informaciones, - especificar la manera en la que el público puede ser informado, por ejemplo mediante fijación de anuncios en una zona determinada, publicaciones en los periódicos locales y organización de exposiciones con planos, dibujos, cuadros, gráficos y maquetas,*

- determinar la manera en la que el público debe ser consultado, por ejemplo por escrito y encuesta pública,

establecer plazos apropiados para las diferentes etapas del procedimiento a fin de garantizar una toma de decisión en plazos razonables".

- d) Naturaleza de las decisiones posibles o, en su caso, del proyecto de decisión;
- e) Indicación de la disponibilidad de la información recogida con arreglo al artículo 5;
- f) Indicación de fechas y lugares en los que se facilitará la información, así como los medios empleados para ello;
- g) Modalidades de participación pública definidas con arreglo al apartado 5 del artículo 6.

Apartado 3: establece que los Estados miembros deberán **garantizar** la puesta a disposición del público interesado de los siguientes elementos, en plazos razonables:

- Toda información recogida en virtud del artículo 5⁷²⁴;
- Los principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad o a las autoridades competentes.
- La información distinta de la contemplada en el apartado 2 del presente artículo que sea pertinente para la decisión, de conformidad con el artículo 8⁷²⁵ y que sólo pueda obtenerse una vez expirado el período de información al público interesado según el apartado 2 del presente artículo. Todo ello de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información en materia ambiental.

El apartado 4 establece que el público interesado tendrá derecho a expresar observaciones y opiniones, cuando estén abiertas todas las opciones, de modo de posibilitar de forma real la participación desde una fase temprana en los procedimientos de toma de decisiones.

Luego, en el siguiente Apartado 5 se refiere a que los Estados miembros determinarán las modalidades de información al público, tales como la colocación

⁷²⁴ Este artículo se refiere al Informe que debe remitir la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo respecto a la aplicación y eficacia de la presente Directiva 2003/35.

⁷²⁵ El artículo 8 de la Directiva 85/337 se refiere a que las informaciones recogidas de conformidad con los artículos 5 , 6 y 7 deberán tomarse en consideración en el marco del procedimiento de autorización.

de carteles en un radio determinado, o la publicación de avisos en la prensa local y de consulta al público interesado, por ejemplo, mediante el envío de notificaciones escritas o mediante una encuesta pública.

Finalmente en el Apartado 6 se alude a los plazos razonables para las distintas fases previstas, que concedan tiempo suficiente para informar al público y para que el público interesado se prepare y participe efectivamente en el proceso de toma de decisiones.

5- **Modifica el artículo 7**⁷²⁶, sustituyendo los apartados 1, 2 y 5 relativo a proyectos que puedan afectar a otro Estado miembro y la operativización del acceso a la información:

⁷²⁶ Este artículo fue modificado por la Directiva europea 97/11 que amplió los alcances originariamente previstos por la Directiva 85/337, expresando:

«Artículo 7: 1. En caso de que un Estado miembro constate que un proyecto puede tener efectos significativos en el medio ambiente en otro Estado miembro, o cuando un Estado miembro que pueda verse afectado significativamente lo solicite, el Estado miembro en cuyo territorio se vaya a llevar a cabo el proyecto enviará al Estado miembro afectado, tan pronto como sea posible y no después de informar a sus propios ciudadanos, entre otras cosas, lo siguiente:

a) una descripción del proyecto, junto con toda la información disponible sobre sus posibles impactos transfronterizos;

b) información sobre la índole de la decisión que pueda tomarse, y deberá conceder al otro Estado miembro un plazo razonable para que indique si desea participar en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental (EIA), y podrá incluir la información mencionada en el apartado 2.

2. Si un Estado miembro que haya recibido información con arreglo al apartado 1 indicase que tiene la intención de participar en el mencionado procedimiento, el Estado miembro en cuyo territorio vaya a llevarse a cabo el proyecto enviará, si no lo ha hecho ya, al Estado miembro afectado la información recogida con arreglo al artículo 5 y la información pertinente relativa al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, incluida la solicitud de autorización de desarrollo del proyecto.

3. Los Estados miembros concernidos, cada uno en la medida en que le incumba, tendrán también que:

a) disponer lo necesario para que la información mencionada en los apartados 1 y 2 se ponga a disposición durante un plazo de tiempo razonable, de las autoridades mencionadas en el apartado 1 del artículo 6 y del público concernido en el territorio del Estado miembro que pueda verse afectado de forma significativa; y

b) asegurar que a esas autoridades y al público concernido, se les dé oportunidad, antes de que se conceda la autorización de desarrollo del proyecto, para enviar su opinión, dentro de un plazo razonable de tiempo sobre la información suministrada a la autoridad competente en el Estado miembro en cuyo territorio vaya a llevarse a cabo el proyecto.

4. Los Estados miembros concernidos celebrarán consultas relativas, entre otras cosas, a los potenciales efectos transfronterizos del proyecto y a las medidas

Apartado 1: Referido a la eventualidad de que un Estado miembro constate que un proyecto pueda tener efectos significativos en el medio ambiente de otro Estado miembro, o a solicitud del Estado miembro que pueda ser afectado significativamente, el Estado en cuyo territorio se vaya a llevar a cabo el proyecto enviará al Estado afectado, tan pronto como sea posible y no después de informar a sus propios ciudadanos, entre otras cosas, lo siguiente:

-Descripción del proyecto e información disponible de posibles efectos transfronterizos;

-Información sobre la índole de la decisión que pueda tomarse, debiendo conceder un plazo razonable al otro Estado miembro, para que indique si desea participar en los procedimientos de toma de decisiones según el apartado 2 del artículo 2, pudiendo incluir la información mencionada en el apartado 2 del presente artículo.

Apartado 2. Se refiere a la situación que se plantea cuando un Estado miembro informado según el apartado 1 manifieste su intención de participar en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales (apartado 2 del artículo 2). Ante tal situación, el Estado miembro en cuyo territorio vaya a llevarse a cabo el proyecto debe enviar al Estado miembro afectado la información que esté obligado a facilitar, según el apartado 2, artículo 6 y a poner a disposición conforme a las letras a) y b) apartado 3, artículo 6.

Apartado 5: relativo a la participación del público interesado del Estado miembro afectado, para lo cual los Estados miembros interesados podrán determinar las modalidades de aplicación del presente artículo que permitan dicha participación efectiva en los procedimientos de toma de decisiones.

6- - **Modifica el artículo 9**⁷²⁷, *sustituyendo los apartados 1, 2*, respecto a la concesión o denegación de la autorización solicitada.

contempladas para reducirlos o eliminarlos y fijarán un plazo razonable para la duración del período de contratación.

5. Los Estados miembros concernidos podrán determinar las disposiciones detalladas para la ejecución de lo dispuesto en el presente artículo.»

⁷²⁷ Este artículo también fue sustituido por la Directiva 97/11, dando el primer paso para ampliar los alcances de la información al público respecto a las decisiones tomadas por las autoridades, expresando:

« 1. Cuando se haya tomado la decisión de conceder o denegar la autorización de desarrollo del proyecto, la autoridad o autoridades competentes informarán de ello al

Apartados 1: Cuando se adopte la decisión de conceder o denegar una autorización, la o las autoridades competentes informarán al público y conforme a los procedimientos establecidos, pondrán a disposición la siguiente información:

- .Contenido de la decisión y las condiciones que eventualmente le acompañen.
- .Principales motivos y consideraciones en los que se basa dicha decisión, incluida la información sobre el proceso de participación del público y el examen de las preocupaciones y opiniones expresadas por el público afectado.
- .Descripción, cuando sea necesario, de las principales medidas para evitar, reducir y, si es posible, contrarrestar los principales efectos adversos.

Apartado 2: se sustituye por el texto siguiente:"2. La autoridad o las autoridades competentes informarán a todo Estado miembro que haya sido consultado con arreglo al artículo 7, remitiéndole la información referida en el apartado 1 del presente artículo. Los Estados miembros consultados garantizarán que esa información se ponga adecuadamente a disposición del público interesado en sus propios territorios."

7. Agrega un nuevo artículo: el artículo 10 bis referido al acceso a la justicia: Así, los Estados miembros deberán garantizar, conforme a su Derecho interno, que los miembros del público interesado tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto a fondo o procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones, dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de esta Directiva.

En cuanto al público interesado, se refiere a todo aquel que:

a) Tenga un interés suficiente, o subsidiariamente;

público con arreglo a las modalidades apropiadas y pondrán a su disposición lo siguiente:

- el contenido de la decisión y las condiciones que lleve aparejadas,
- las principales razones y consideraciones en las que se ha basado su decisión,
- una descripción, cuando sea necesario, de las principales medidas para evitar, reducir y, si es posible, compensar los principales efectos negativos.

2. La autoridad o autoridades competentes informarán a todos los Estados miembros que hayan sido consultados de conformidad con el artículo 7, enviándoles la información mencionada en el apartado 1.».

b) Sostengan el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo, Cada Estados miembro determinará tanto la fase en la que procederá la impugnación de tales decisiones, acciones u omisiones, como qué es lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho, siempre en el contexto coherente de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia.

También se establece una presunción a favor de toda organización no gubernamental que cumple los requisitos contemplados en el apartado 2 del artículo 1, la cual se considerará que tiene siempre el interés suficiente previsto en la letra a) del nuevo artículo 10 bis o acredita el menoscabo de un derecho a efectos de la letra b).

Luego continúa el extenso artículo abriendo el abanico recursivo, con lo cual se enmaraña el procedimiento y por lo tanto se ralentiza y torna compleja, no facilitando de forma expedita el acceso a la justicia, a pesar de los objetivos proclamados en el artículo en particular y en la Directiva en general, y las declamaciones de "procedimientos justos y equitativos...sometidos al criterio de celeridad ...". Es así, que en dicho marco, se establece que no se excluye la posibilidad de un procedimiento de recurso previo ante autoridad administrativa y no afectará al requisito de agotamiento de los recursos administrativos previos al recurso a la vía judicial, cuando exista dicho requisito con arreglo a la legislación nacional.

Finalmente, terminan las modificaciones a la Directiva 85/337, con agregados efectuados a los Anexos de la misma:

8) *En el anexo I se añade el punto 22 relativo a las modificaciones o extensiones de proyectos previstos en dicho Anexo, "... cuando dicha modificación o extensión cumple, por sí sola, los posibles umbrales establecidos en el presente anexo."*

9) Se efectúa un agregado al Punto 13 del Anexo II⁷²⁸: (al final del primer guión del punto 13), para dar cabida a toda modificación o extensión de los proyectos consignados en la directiva, no recogidas en el anexo I.

3.- Modificación de la Directiva 96/61⁷²⁹

La trascendente Directiva 96/61, relativa al control integrado de la contaminación, conocida por su sigla en inglés -IPCC-, ya en las consideraciones previas a las disposiciones normativas, se refería en el punto 23 a la importancia de la información al público, tanto para su conocimiento, participación y contralor, respecto al funcionamiento de las instalaciones y a su efecto potencial en el medio ambiente, como para garantizar la transparencia del procedimiento de autorización en toda la Comunidad, previo a adoptar cualquier decisión.

Más adelante, en el punto 27 se refería a aquellas instalaciones cuyo potencial de contaminación exceden los límites de un país, siendo por lo tanto elevado, el riesgo de contaminación transfronteriza, para lo cual se preveía las consultas entre Estados, poniendo las solicitudes relativas a dichas propuestas o modificaciones a disposición del público en el Estado miembro que pudiera verse afectado.

Al sancionarse la Directiva 2003/35, en el artículo 4, trata sobre las modificaciones establecidas en la Directiva 96/61, las cuales se analizan a continuación:

- *Modificación en el artículo 2*: Este artículo trata básicamente sobre *definiciones*, a las cuales se efectúan los siguientes agregados:

⁷²⁸ Originariamente la Directiva 85/337, no contaba con el apartado 13, que fue agregado por la Directiva 97/11, para incluir modificaciones o ampliaciones de los proyectos previstos en Anexo.

"13. - *Cualquier cambio o ampliación de los proyectos que figuran en el Anexo I o en el Anexo II, ya autorizados, ejecutados, o en proceso de ejecución, que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente.*

- Los proyectos del Anexo I que sirven exclusiva o principalmente para desarrollar o ensayar nuevos métodos o productos y que no se utilicen por más de dos años"

⁷²⁹ DO L 257, de 10.10.1996, p.26

- *Agregado a la letra b) del Punto 10, relativo a modificaciones en la explotación y más precisamente, la letra b) sobre modificaciones sustanciales a la que se añade la frase siguiente: "A efectos de la presente definición, cualquier modificación o extensión de una explotación se considerará sustancial si la modificación o la extensión cumple, por sí sola, los posibles umbrales establecidos en el anexo I".*
- *Añade los Puntos 13 y 14, con las definiciones de público y público interesado, respectivamente.*

-Modificación del artículo 6, primer párrafo, Apartado 1. Este artículo se refiere a las "solicitudes de permiso", y en el citado Apartado 1 trata sobre la descripción de dicha solicitud, o sea las exigencias de contenido, el "qué" debe contener, añadiéndose el guión siguiente: "- un breve resumen de las principales alternativas estudiadas por el solicitante, si las hubiere."

- Modificación del artículo 15, relativo al acceso a la información y participación pública en el procedimiento de concesión de permisos.

- *Sustituye el Apartado 1, para adecuarlo a las últimas directivas sancionadas en el seno comunitario, tales como la Directiva 2003/4 sobre el acceso a la información ambiental para la participación ciudadana, y la Directiva 2003/35 que nos ocupa. Establece que los Estados miembros **garantizarán** que el público interesado tenga posibilidades reales de participar en una fase temprana de los siguientes procedimientos:*
 - *Concesión de permiso de nuevas instalaciones.*
 - *Concesión de permiso relativo a cualquier cambio sustancial en la explotación de una instalación.*
 - *Actualización de un permiso o de las condiciones del permiso de una instalación conforme al primer guión, apartado 2, artículo 13. Para dicha participación se aplicará el procedimiento establecido en el anexo V.*
- *Añade el Apartado 5, relativo a cuando se ha adoptado una decisión que la autoridad competente deberá informar al público mediante procedimientos apropiados y poniendo a su disposición información sobre:*
 - a) *Contenido de la decisión, y copia del permiso y de cualesquiera condiciones y actualizaciones posteriores,*

b) Principales motivos y consideraciones en los que se basa dicha decisión, habiendo examinado las preocupaciones y opiniones expresadas por el público afectado, incluyendo además, la información sobre el proceso de participación ciudadana.

- Se agrega el artículo 15 bis, sobre el acceso a la justicia en el contexto expresado en el punto anterior, esto es, la sanción de las directivas comunitarias que intentan plasmar las disposiciones y el espíritu del Convenio de Aarhus, sobre el acceso a la información ambiental, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia.

A tal efecto, se establece que los Estados miembros garantizarán, de conformidad con su Derecho interno, que el público interesado tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones dentro del ámbito de las disposiciones de la Directiva 2003/35.

Para ello, el público interesado debe tener:

- a) un interés suficiente, o subsidiariamente
- b) sostener el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo.

Nuevamente, se deja en manos de los Estados miembros la determinación de lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho, eso sí, la Unión Europea establece que ello deberá realizarse de "*manera coherente*" con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia. Continúa más adelante en esta línea de subjetividad y declamación al afirmar que todos y cada uno de los procedimientos de recursos previstos, serán *justos y equitativos*, estando sometidos además al *criterio de celeridad y no serán excesivamente onerosos*.

Establece también una presunción a favor de toda organización no gubernamental que cumpla los requisitos contemplados en el apartado 14 del

artículo 2⁷³⁰ , respecto a considerar que cuenta con el interés suficiente o acredita el menoscabo de un derecho, conforme lo exigido.

También corresponde a los Estados miembros determinar la fase en la que pueden impugnarse tales decisiones, acciones u omisiones.

Todas las disposiciones precedentes no excluirán la posibilidad de un procedimiento de recurso previo ante autoridad administrativa, como tampoco afectarán al requisito de agotamiento de los recursos administrativos previos a la vía judicial, cuando sea un requisito de la legislación nacional.

Tendente a aumentar la eficacia de todo lo dispuesto en el nuevo artículo 15 bis, los Estados miembros **garantizarán** que se ponga a disposición del público la información práctica relativa a los procedimientos de recurso tanto administrativos como judiciales.

5) *Modifica el apartado 1 del artículo 17⁷³¹ , respecto a efectos transfronterizos y agrega dos nuevos apartados, 3 y 4.*

En cuanto a las modificaciones en el apartado 1⁷³² las mismas no son sustanciales, sino que básicamente responden a considerar los extremos planteados en el nuevo Anexo V que se tratará en el siguiente punto.

⁷³⁰ Dicho apartado 14 del art. 2 define al denominado “Público interesado”.

⁷³¹ Directiva 96/11. "Artículo 17: Efectos transfronterizos “Cuando un Estado miembro compruebe que la explotación de una instalación pudiera tener efectos negativos y significativos en el medio ambiente de otro Estado miembro, o cuando un Estado miembro que pueda ser seriamente afectado así lo solicite, el Estado miembro en cuyo territorio se solicitó el permiso a que se refieren el artículo 4 o el apartado 2 del artículo 12, comunicará al otro Estado miembro los datos presentados con arreglo al artículo 6 en el mismo momento en que los ponga a disposición de sus propios nacionales. Estos datos servirán de base para las consultas que resulten necesarias en el marco de las relaciones bilaterales entre ambos Estados sobre una base de reciprocidad e igualdad de trato.

En el marco de sus relaciones bilaterales, los Estados miembros velarán por que, en los supuestos mencionados en el apartado 1, las solicitudes también se hagan accesibles durante un período adecuado para el público del Estado potencialmente afectado, para que éste pueda tomar posición al respecto antes de que la autoridad competente dicte resolución”.

En relación a los nuevos apartados, se refieren en el caso del apartado 3, a los resultados de las consultas realizadas con arreglo a los apartados 1 y 2, lo cuales deberán ser tenidos en consideración por la autoridad competente al tomar una decisión sobre la solicitud; en tanto que el apartado 4 alude a la autoridad competente que deberá informar a todo Estado miembro que haya sido consultado con arreglo al apartado 1 de la decisión tomada respecto a la solicitud, remitiendo la información mencionada en el apartado 5 del artículo 15 ya tratado.

Asimismo, el Estado miembro interesado tomará las medidas necesarias para garantizar que esa información se ponga adecuadamente a disposición del público interesado en su propio territorio.

6) *En el Anexo II de la Directiva 2003/35, añade a la Directiva 96/61, el Anexo V.*

Dicho anexo se refiere a la participación del público en la toma de decisiones:

- El **Punto 1** trata sobre la información al público, por avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos, en una *fase temprana del procedimiento* previo a la toma de una decisión o, como muy tarde, en cuanto sea *razonablemente posible* facilitar la información, en relación a los siguiente asuntos:

a) Solicitud de un permiso, propuesta de actualización de un permiso o de las condiciones de un permiso.⁷³³

b) La circunstancia de que una decisión esté sujeta a una evaluación del impacto ambiental, nacional o transfronteriza, o a consultas entre los Estados miembros de conformidad con el artículo 17, cuando sea procedente.

⁷³² "1. En caso de que un Estado miembro constate que la explotación de una instalación puede tener efectos negativos significativos en el medio ambiente en otro Estado miembro, o cuando un Estado miembro que pueda verse afectado significativamente lo solicite, el Estado miembro en cuyo territorio se haya presentado la solicitud de autorización con arreglo al artículo 4 o al apartado 2 del artículo 12 remitirá al otro Estado miembro, al mismo tiempo que a sus propios nacionales, cualquier información que deba facilitar o poner a disposición con arreglo al anexo V. Estos datos servirán de base para las consultas que resulten necesarias en el marco de las relaciones bilaterales entre ambos Estados sobre una base de reciprocidad e igualdad de trato.";

⁷³³ Todo ello de conformidad a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 15, incluida la descripción de los elementos enumerados en el apartado 1 del artículo 6;

- c) Datos de las autoridades competentes responsables de tomar la decisión, de las que pueda obtenerse información, presentarse observaciones o formularse preguntas, y detalles sobre el plazo previsto para tales presentaciones.
- d) Naturaleza de las decisiones posibles o del proyecto de decisión;
- e) Detalles de una propuesta de actualización de un permiso o de las condiciones de un permiso, si procede.
- f) Indicación de fechas y lugares en los que se facilitará la información, así como los medios empleados para ello;
- g) Modalidades de participación del público y consulta, conforme al punto 5.

- El **Punto 2** se refiere a los elementos por los que los Estados miembros velarán para que, dentro de plazos adecuados, se pongan a disposición del público interesado:

- a) Principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad o autoridades competentes en el momento en que deba informarse al público interesado según el punto 1, de conformidad con la legislación nacional;
- b) Toda información distinta a la referida en el punto 1 que resulte pertinente para la decisión de acuerdo con el artículo 8 y que sólo pueda obtenerse una vez expirado el período de información al público interesado conforme al punto 1.⁷³⁴

- El **Punto 3** se refiere a las observaciones y opiniones que el público interesado tendrá derecho a poner de manifiesto a la autoridad o a las autoridades competentes antes de que se adopte una decisión.

- El **Punto 4** alude a los resultados de las consultas celebradas conforme al presente anexo, los cuales deberán ser tenidos en cuenta debidamente a la hora de adoptar una decisión.

- El **Punto 5** trata acerca de las modalidades de información al público, tales como la colocación de carteles en un radio determinado, o la publicación de avisos en la prensa local y de consulta al público interesado mediante el envío

⁷³⁴ De conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información en materia de medio ambiente.

de notificaciones escritas o mediante una encuesta pública, a modo de ejemplo, las cuales las determinarán los Estados miembros. Se deberán establecer plazos razonables para las distintas fases, otorgando tiempo suficiente para informar al público y para que el público interesado se prepare y participe efectivamente en el proceso de toma de decisiones.

Es así que a lo largo del análisis de la nueva directiva europea realizado precedentemente, se han señalado los diversos aspectos que se deben fortalecer, desde los objetivos mismos de la norma que dada su amplitud, terminan desdibujándose de modo tal que, lejos de establecer pautas y obligaciones concretas a implementar por parte de los Estados miembros, se reducen a sugerencias y recomendaciones demasiado laxas.

Asimismo, el dejar al arbitrio de cada Estado miembro la determinación de *quienes* y *cómo* se participará, se abre un espectro demasiado amplio del que seguramente surgirán notorias divergencias al momento de la transposición de la norma y su posterior aplicación.

Como lo señalara con acierto BRAÑES⁷³⁵, la eficiencia de la norma jurídico-ambiental está, además, estrechamente vinculada a una correcta evaluación de los factores sociales que se encuentran presentes en la relación sociedad-naturaleza, es decir, al dato técnico “social”, que es el que permite generar una norma “técnicamente” adecuada, desde un punto de vista social, por lo cual hubiese resultado conveniente lograr en el contexto comunitario y con la participación de las ONGs, que desean y exigen mayor participación, un marco legal más concreto y operativo pero cuya implementación puede tratar de mejorar dichos déficits.

4. Países Europeos

A. España

⁷³⁵ BRAÑES, Raúl. *Derecho Ambiental Mexicano*. Fundación Mexicana para la Educación. 2ª ed., México, 2000, pág 32.

España, incorporó varios aspectos relativos a la participación ciudadana, en general, en numerosos artículos de la Carta Magna, tales como el artículo 9.2, en donde establece que corresponde a *los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*, agregando más adelante en el artículo 48, que dichos poderes públicos deben *promover condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud*, así como también *promoverán la información y la educación de consumidores y usuarios, fomentando sus organizaciones y oyendo a éstas en las cuestiones que las puedan afectar*, conforme lo estipula el artículo 51.2.

Asimismo, en la citada Constitución se establece expresamente en el artículo 23.1. que *los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos políticos directamente o por medio de representantes*. También prevé en el artículo 125 que los ciudadanos *podrán ejercer la acción popular*, aspecto que muy recientemente ha tomado relevancia con la sanción de la Ley 27 que se tratará renglones más abajo.

Particularmente en el aspecto ambiental, al consagrar el derecho de toda persona a un ambiente adecuado, en el artículo 45 si bien no alude en forma puntual y específica a la participación ciudadana, podríamos inferir que en el segundo párrafo del citado artículo al referirse a los poderes públicos, finaliza diciendo que los mismos se apoyarán en la *indispensable solidaridad colectiva*, con lo cual aunque indirectamente, alude a una responsabilidad compartida, colaboración o ayuda mutua, que implica la participación.

En cuanto a la legislación nacional existente en materia de participación ambiental, en el año 1994 se sancionó el Real Decreto 224/1994, creando un espacio de debate y participación a través del Consejo Asesor de Medio Ambiente, con el objeto de favorecer la participación de las organizaciones representativas⁷³⁶ de intereses sociales y de personas de reconocido prestigio en

⁷³⁶ Según surge del Anexo de la citada norma, las organizaciones participaron fueron: Asociación de Defensa de la Naturaleza (ADENA)., Asociación Ecologista de Defensa de la Naturaleza (AEDENAT)., Federación de Amigos de la Tierra (FAT)., Coordinación de Organizaciones de Defensa Ambiental (CODA)., Fundación para la

la elaboración y seguimiento de la política ambiental orientada al desarrollo sostenible.

Años más tarde, a través del Real Decreto 1720/1996, se modificó el citado Real Decreto 224/1994 aludido precedentemente, que cambió la composición y algunas funciones del Consejo Asesor, en cuanto a medidas de creación de empleo relacionado a la protección ambiental, coordinación entre iniciativa pública y privada en materia ambiental, sumando además el impulso a la educación ambiental y a los valores ecológicos.

Amplió además la representación de organizaciones ecologistas a organizaciones sindicales, agrarias, de consumidores, de vecinos, consejos de la juventud, cámaras de comercio, industria y navegación, federaciones de caza y pesca, Federación Nacional de Regantes y expertos medioambientales.

No obstante la citada normativa, no se llegó a profundizar la participación incorporándola en la toma de decisión, cuestión nada simple de implementar pero que continúa siendo un desafío inacabado, un déficit democrático, que genera resquemores y descrédito ante las expectativas frustradas de los participantes, resultando una ímproba tarea intentar cambiar la óptica de quienes ejercen los poderes públicos que deben legitimar sus mandatos con real apertura participativa, facilitando el debate.

Por otra parte, tampoco puede perderse de vista que en el estado actual del ambiente, urge ser eficaz en arribar a consensos en lapsos ágiles, lo cual demanda, debates profundos pero también dinámicos, productivos y enriquecedores, que sumen a una accionar más eficaz de la Administración que tiene que adecuar, mejorar y optimizar los mecanismos participativos.

Ecología y Protección del Medio Ambiente (FEPMA), Fondo Ibérico, Fondo del Patrimonio Natural Europeo., Greenpeace., Sociedad Española de Ornitología (SEO)., Consejo Ibérico para la Defensa de la Naturaleza (CIDN).Coordinadora de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) para el Desarrollo.

Recientemente, con la sanción de la Ley 27/2006 relativa al acceso a la información ambiental, la participación pública y el acceso a la justicia, también se ha querido reintentar la conformación de un nuevo Consejo Asesor de Medio Ambiente, el que se tratará en puntos posteriores.

Asimismo, en la diversa normativa sectorial española encontramos en mayor o menor medida, espacios de participación, tal como en la Ley de Suelo⁷³⁷, Agua⁷³⁸, Espacios Naturales y de Flora y Fauna Silvestre⁷³⁹, etiqueta ecológica⁷⁴⁰, auditoría ambiental⁷⁴¹ o de defensa de consumidores y usuarios⁷⁴².

Con una visión más global y ambiental, se concibió la normativa europea relativa a la Prevención y Control Integrado de la Contaminación que luego se sancionó en España a través de la Ley 16/2002⁷⁴³, la cual particularmente, en

⁷³⁷ Vid. Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992. Arts. 4.2, 104 y 114.

⁷³⁸ Prevé espacios de participación a través del Consejo del Agua y la publicación de los Planes Hidrológicos. Vid. Ley 46/1999.

⁷³⁹ En los artículos 20 y 23 bis, establece un Patronato del Parque, como órgano de participación ciudadana. Vid. Ley 40/1997.

⁷⁴⁰ En el artículo 5º del Real Decreto 598/94, se crea un grupo de trabajo en el seno del Consejo Asesor de Medio Ambiente integrado por representantes del Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, de las asociaciones empresariales más representativas, organizaciones de consumidores y usuarios, organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal, representantes de la comunidad científica, de las asociaciones ecologistas de ámbito nacional con mayor número de socios o afiliados, como también de cada una de las Comunidades Autónomas, de cada organismo competente para conceder la etiqueta ecológica y de los Ministerios de Industria y Energía; de Sanidad y Consumo y de Comercio y Turismo.

⁷⁴¹ El Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/93, del Consejo, de 29 de junio, que permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, establece un ámbito de participación de los trabajadores en el Artículo 7. que establece que *“de acuerdo con lo establecido en los apartados A y B del anejo I del Reglamento (CEE) 1836/93, los responsables de los centros registrados garantizarán la participación de los trabajadores, a través de sus órganos de representación, en la puesta en marcha y aplicación de las políticas, programas y sistemas de gestión medioambientales. Asimismo, y a efectos de lo indicado en el párrafo h) del artículo 3 de dicho Reglamento comunitario, distribuirán la declaración medioambiental validada a los órganos de representación de los trabajadores en la empresa”*.

⁷⁴² Vid. Ley 26/1984, en especial los capítulos V y VI referidos a la educación y consulta y participación, respectivamente.

⁷⁴³ Ley 16/2002, de 1º de julio. BOE número 157, p. 23909.

cuanto al proceso de información⁷⁴⁴ (tornándolo más dinámico e interactivo) y de participación pública, ha sido modificada con la aprobación de la citada Ley 27/2006, adecuándola a la misma, e incorporando las definiciones de público y personas interesadas de dicha ley, y encauzando el procedimiento propiciando la accesibilidad a la información y el fomento de la participación pública. Luego también se ajusta respecto a las actividades que puedan tener efectos transfronterizos.

En cuanto a la participación pública en particular, se incorpora un nuevo anejo⁷⁴⁵ a la Ley 16/2002, en el que se hace hincapié en la información al público en las fases iniciales de un procedimiento de autorización, facilitando la información acerca de la solicitud de Autorización Ambiental Integrada, si está sujeta a evaluación del impacto ambiental, los órganos competentes para resolver, la naturaleza jurídica de la resolución, fechas y lugares donde se pondrá a disposición la información, entre otros. Se señala asimismo, que *“los resultados de las consultas celebradas con arreglo al presente anexo deberán ser tenidos en cuenta debidamente por el órgano competente a la hora de resolver”*⁷⁴⁶.

Por otra parte, como se anticipara al tratar la normativa española relativa a la información ambiental, mención especial merece la normativa de Evaluación del Impacto Ambiental cuya transposición de las Directivas europeas 85/337 y su modificatoria 97/11, recibió bastantes críticas, entre otras, también por aspectos participativos, generando quejas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que recientemente, condenó a España por la mala transposición de las citadas Directivas de Evaluación Ambiental y su incorrecta aplicación a los proyectos en suelo urbano, pues, entre otras cuestiones, la legislación española no exige la publicación de la resolución de concesión o de denegación de la autorización para ejecutar el proyecto, con lo cual no se adapta correctamente al artículo 9,

⁷⁴⁴ “...Este trámite de información pública también deberá ser evacuado por el órgano sustantivo en relación con los proyectos que requieran la Autorización Ambiental Integrada, según lo dispuesto en la Ley 16/2002, de 1º de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación...” Disposición final primera. Pto. Dos, in fine. Ley 27/2006

⁷⁴⁵ Vid. “Siete. Se añade un nuevo anejo 5: “Anejo 5: Participación del público en la toma de decisiones”...” Disposición final segunda. Ley 27/2006.

⁷⁴⁶ Vid. Punto Siete.4. Anejo 5. Ley 27/2006.

apartado 1, de la Directiva 85/337 modificada, mediante la cual se pretendía hacer participar al público en la vigilancia del cumplimiento de estos principios de prevención del deterioro ambiental.

La normativa española sólo exige la publicación de la Declaración de Impacto Ambiental, pero no la aprobación definitiva del proyecto, lo que permitiría ejercitar el derecho de recurso en los plazos señalados a las personas y colectivos interesados en ello, en cambio, al tener acceso sólo a la DIA no permite participar en esa vigilancia con tanta eficacia como cuando la información que se le transmite se refiere a la resolución definitiva que pone fin al procedimiento de autorización.

Oportunamente y previo a la reforma de la directiva europea relativa a la Evaluación de Impacto Ambiental al analizar los problemas de aplicación de la DIRECTIVA 85/337/CEE, ROSA MORENO señalaba los inconvenientes suscitados en la transposición y aplicación de la misma y “la pobre articulación de la participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto; problemas no tanto de interpretación jurídica, en este caso, sino de repulsa social sobre la configuración normativa; no han sido pocas las organizaciones no gubernamentales las que han llamado la atención sobre los defectos, en este ámbito, de la clásica fase de información pública y de la inexistencia de legitimación colectiva para la impugnabilidad de las Declaraciones de impacto, haciendo imposible o muy difícil el control social...”⁷⁴⁷

Ante ello es necesario recordar, como señala el citado autor, que “precisamente, la demanda de asociaciones ecologistas es lo que llevó al sistema francés a incorporar...una amplia reforma sobre la participación en los procedimientos ambientales organizando debates públicos -al estilo de las anglosajonas *hearings*- y a otorgarle directos efectos jurídicos a los resultados de las audiencias públicas”⁷⁴⁸, con lo cual si las mismas son de carácter vinculante u obligatorio para la Administración, ello significaría un trascendente paso para

⁷⁴⁷ ROSA MORENO, Juan. “Las evaluaciones de impacto ambiental en el ámbito comunitario”. Revista Derecho (*Valdivia*), agosto 1998, Vol. 9 supl, pág. 15-26.

alentar a una real participación en la toma de decisión, con la contrapartida de la obligación de establecer mecanismos eficaces para el logro de una participación ciudadana informada, razonable y responsable que sume eficacia a dicha toma de decisión en pos de la sostenibilidad y revitalización democrática.

Recientemente se sancionó la LEY 27/2006⁷⁴⁹, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia ambiental, incorporando las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE.

El Título III de la citada ley se dedica al “*Derecho de participación pública en asuntos de carácter medioambiental*”⁷⁵⁰, comenzando con la promoción de dicha participación pública en la elaboración de determinados planes, programas y disposiciones, instando a las Administraciones Públicas a que informen al público sobre los mismos para que puedan participar presentando observaciones, comentarios o alegaciones, antes de que se adopten las correspondientes decisiones, para que dichas aportaciones sean tenidas en cuenta, de manera que puedan sumar, enriquecer y tornar más idónea tal decisión, que además, luego de tomada también deberá ser informada y fundamentada.

En especial, la Ley 27 determina algunas de las materias en donde se debe asegurar dicha participación pública, en cuanto a la elaboración, modificación y revisión de planes y programas referentes a residuos, pilas y acumuladores, nitratos, envases y residuos de envases, calidad del aire y todas aquellas materias que determine la normativa de las Comunidades Autónomas⁷⁵¹.

Luego, se señalan las limitaciones o exclusiones respecto a *aspectos relativos a la gestión* relativa a los planes y programas en materia de aguas y sobre evaluación de los efectos de planes y programas en el ambiente, los cuales

⁷⁴⁸ Idem.

⁷⁴⁹ Ley 27/2006 de 18 de julio, BOE núm. 171, pág. 27109.

⁷⁵⁰ Vid. Artículo 16, Ley 27/2006.

⁷⁵¹ Vid. Art. 17. Pto. 1. Ley 27/2006.

se regirán por lo establecido en su legislación específica, excluyendo a los planes y programas de defensa nacional o protección civil en casos de emergencia.

En el artículo 18 se abre un poco más el abanico participativo, con las pautas dadas para la participación pública en la Ley 27, en *cuestiones legislativas* en cuanto a la elaboración, modificación y revisión de disposiciones generales relativas a:

- a) Protección de las aguas.
- b) Protección contra el ruido.
- c) Protección de los suelos.
- d) Contaminación atmosférica.
- e) Ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos.
- f) Conservación de la naturaleza, diversidad biológica.
- g) Montes y aprovechamientos forestales.
- h) Gestión de los residuos.
- i) Productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas.
- j) Biotecnología.
- k) Otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente.
- l) Evaluación de impacto medioambiental.
- m) Acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- n) Aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica.

Aquí también se establecen remisiones a normativa específica como es el caso de disposiciones relativas a la prevención de riesgos laborales y exclusiones como normativas relacionadas a defensa nacional, seguridad pública, protección civil en casos de emergencia, así como la modificación de normas generales de tipo organizativo o procedimental, siempre que no impliquen una reducción de las medidas de protección ambiental.

Finalmente, se replantea el Consejo Asesor del Medio Ambiente, (al que ya se ha aludido en páginas anteriores, creado por el Real Decreto 1720/1996, que se modificó por el Real Decreto 224/1994) en donde básicamente se reiteran los

objetivos⁷⁵² y funciones⁷⁵³ de dicho Consejo, aunque hay que señalar que se ha recortado la integración del mismo, acotando la participación que ahora prescinde de los representantes de asociaciones vecinales, de la juventud y de las comunidades de regantes y de científicos, así como de expertos ambientales⁷⁵⁴.

⁷⁵² “Artículo 19...1. El Consejo Asesor de Medio Ambiente...tiene por objeto la participación y el seguimiento de las políticas ambientales generales orientadas al desarrollo sostenible.”

⁷⁵³ “Art. 19. ...2. Corresponden al Consejo Asesor las siguientes funciones:

a) Emitir informe sobre los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento con incidencia ambiental y, en especial, sobre las cuestiones que han de ostentar la condición de normativa básica.

b) Asesorar sobre los planes y programas de ámbito estatal que la presidencia del Consejo le proponga en razón a la importancia de su incidencia sobre el medio ambiente.

c) Emitir informes y efectuar propuestas en materia medioambiental, a iniciativa propia o a petición de los departamentos ministeriales que así lo soliciten a la presidencia del Consejo.

Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración local podrán, igualmente, solicitar a la presidencia del Consejo que éste emita informes sobre materias de su competencia relativas al medio ambiente.

d) Proponer medidas que incentiven la creación de empleo ligado a actividades relacionadas con la protección del medio ambiente, así como la participación ciudadana en la solución de los problemas ambientales.

e) Proponer medidas de educación ambiental que tengan como objetivo informar, orientar y sensibilizar a la sociedad de los valores ecológicos y medioambientales.

f) Proponer las medidas que considere oportunas para el mejor cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, valorando la efectividad de las normas y programas en vigor y proponiendo, en su caso, las oportunas modificaciones.

g) Impulsar la coordinación entre la iniciativa pública y privada en materia de medio ambiente.

h) Fomentar la colaboración con órganos similares creados por las Comunidades Autónomas”.

⁷⁵⁴ “Art. 19:...3. El Consejo Asesor de Medio Ambiente estará presidido por el Ministro de Medio Ambiente y lo integrarán los siguientes miembros:

a) Una persona en representación de cada una de las organizaciones no gubernamentales cuyo objeto es la defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible, que se enumeran en el anexo.

b) Una persona en representación de cada una de las organizaciones sindicales más representativas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

c) Dos personas en representación de las organizaciones empresariales más representativas, designados por ellas en proporción a su representatividad, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional sexta del texto refundido de Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

d) Dos personas en representación de las organizaciones de consumidores y usuarios, designados a iniciativa del Consejo de Consumidores y Usuarios.

e) Tres personas en representación de las organizaciones profesionales agrarias más representativas en el ámbito estatal.

En el Título IV de la Ley 27/2006 se regula lo relativo al acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos ambientales, estableciendo que ante omisión de una autoridad pública que vulnere derechos en materia de acceso a la información ambiental y participación pública que consagra ésta ley, se podrán interponer los recursos administrativos previstos en el Título VII de la Ley 30/1992, y en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998⁷⁵⁵.

Cuando dicho acto u omisión sea imputable a alguna de las personas a las que se las equipara a la “autoridad pública”, conforme lo establecido en el artículo 2.4.2. de la Ley 27, se podrá interponer reclamo a la Administración Pública bajo la cual se ejerce dicha autoridad, que deberá resolver y notificar al reclamante, con lo cual se agota la vía administrativa, tornándose directamente ejecutiva. Ante incumplimiento de dicha resolución, se podrán aplicar multas coercitivas que se graduarán de conformidad al interés público de la pretensión.

Dentro de éste título se regula además la acción popular⁷⁵⁶ la cual se reconoce expresamente en favor de las ONG y de las personas sin ánimo de lucro, entre cuyos fines esté la defensa del ambiente para impugnar cualquier vulneración del ordenamiento jurídico ambiental imputable a una autoridad pública, así como para denunciar cualquier omisión imputable a una administración pública que suponga un incumplimiento de la legislación ambiental.

En cuanto a la legitimación establecida en el artículo 23, lo establecido en el punto 1.b ha generado críticas, pues se considera que se limita el ejercicio de la acción popular a organizaciones con más de dos años de antigüedad y con ámbito territorial en la zona; no obstante también han señalado que aún cuando

f) Una persona en representación de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores.

Para cada uno de los miembros del Consejo Asesor se designará un suplente. Actuará como suplente del Presidente el Subsecretario de Medio Ambiente. Actuará como Secretario, con voz y sin voto, un funcionario del Ministerio de Medio Ambiente”.

⁷⁵⁵ Vid. Artículo 20. Ley 27/2006.

⁷⁵⁶ Vid. Artículo 22, Ley 27/2006.

en los supuestos en que no se cumplan estos requisitos se podrá actuar acreditando un interés en el tema en cuestión.

Finalmente, el citado artículo 23 establece que las personas jurídicas sin ánimo de lucro aludidas en dicha norma, tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita, en los términos previstos en la Ley 1/1996.

B. Francia

Francia adoptó las “public inquiry” en la Ley de 12 de julio de 1983 y el Decreto 25 de abril de 1985, luego de la demanda de asociaciones ecologistas que llevó al sistema francés a incorporar una amplia reforma sobre la participación en los procedimientos ambientales organizando debates públicos -al estilo de las anglosajonas *herarings*- y a otorgarle directos efectos jurídicos a los resultados de las audiencias públicas.

Dichos cambios también respondieron a los problemas suscitados con la aplicación de la DIRECTIVA 337/CEE de Evaluación de Impacto Ambiental no sólo en la trasposición y aplicación de la misma sino en “la pobre articulación de la participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto; problemas no tanto de interpretación jurídica, en este caso, sino de repulsa social sobre la configuración normativa; no han sido pocas las organizaciones no gubernamentales las que han llamado la atención sobre los defectos, en este ámbito, de la clásica fase de información pública y de la inexistencia de legitimación colectiva para la impugnabilidad de las Declaraciones de impacto, haciendo imposible o muy difícil el control social...”⁷⁵⁷.

Por otro lado, si bien estos cambios significaron un avance positivo, ni las audiencias públicas implicaron una panacea ni tampoco la participación pública estuvo exenta de inconvenientes y burocratización, a punto tal que continuaron las críticas apuntando a que sólo se trató de la puesta en escena democrática de dicha normativa con el único efecto la legitimación de prácticas autoritarias de la

⁷⁵⁷ Vid. ROSA MORENO, Juan. “Las evaluaciones ...” Op.cit..

tecnocracia francesa, con lo cual la participación ciudadana, entre los manejos públicos y participaciones demasiado monopolizadas y sectorizadas, termino decayó en la década del ochenta⁷⁵⁸.

Con el paso de los años y la sanción de la Directiva N° 313/90 señera en cuanto al acceso a la información ambiental, ello sirvió de contexto de mayor apertura y transparencia de modo que con la sanción de la nueva Directiva 2003/4/CEE, que suma además la participación pública, tanto el acceso a la información ambiental como la participación fueron en aumento: "Los datos estadísticos de la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos en Francia son reveladores de la progresión participativa y del incremento de la solicitudes en las Administraciones francesas., observándose cómo desde el año 1999 a 2003 la media de demandas a la Comisión relacionadas con la información ambiental suponían el 20% del total..."⁷⁵⁹ lo cual al menos resulta sumamente prometedor.

II. Antecedentes en el MERCOSUR

Como se anticipara al tratar la cuestión del acceso a la información ambiental al suscribirse el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente en el año 2001, se consideró la importancia de incluir la participación pública dentro de los postulados de dicho acuerdo y dentro de la enunciación de Principios. Así, en uno de los párrafos del Preámbulo, se establecía:

"Convencidos de los beneficios de la participación de la sociedad civil en la protección del medio ambiente y en la utilización sustentable de los recursos naturales...";

Luego, ya en el articulado, en el Artículo 3º, punto e), relativo a los Principios, se determinaba:

"promoción de una efectiva participación de la sociedad civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales..."

⁷⁵⁸ ROSA MORENO, J. "Régimen Jurídico de la..." Ob. Cit., pág. 261 y ss.

⁷⁵⁹ ITUREN i OLIVER, A. "El derecho de acceso..." Op. Cit. pág. 102

El principal espacio para la participación de la sociedad civil en el Mercosur es el ámbito Foro Consultivo Económico-Social (FCES), que ha sido incorporado a la estructura institucional del Mercosur por el Protocolo de Ouro Preto (art. 28). El FCES actúa como órgano de representación de los sectores económicos y sociales de los Estados Partes. De acuerdo a su Reglamento Interno, el FCES tiene como uno de sus principales cometidos el de

“contribuir a una mayor participación de las sociedades en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el Mercosur y difundiendo su dimensión económico-social”⁷⁶⁰.

También es de destacar en este ámbito el proyecto *“Participación pública en la política de gestión ambiental urbana: uso de las nuevas tecnologías de la información por los gobiernos de las Mercociudades”* firmado en el año 2000 en el contexto de la Red de Mercociudades y el Secretariado de Manejo del Medio Ambiente para América Latina y el Caribe (SEMA).

Dicho proyecto persigue básicamente:

- Investigar el estado de desarrollo e implementación de las políticas de participación pública en la gestión ambiental y el papel que tienen asignadas las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) en este proceso.
- Construir una base de datos accesible en Internet, que reúna la información de contacto y actividades principales de las Instituciones Municipales de Gestión Ambiental de las Mercociudades.
- Evaluar diferentes estrategias de uso de Tecnologías Informáticas en la Gestión Ambiental en las ciudades de la Red.
- Construir un Banco de Experiencias exitosas en el uso de TICs en la gestión ambiental y la participación pública.

Luego, también se llevó a cabo en el marco del Memorando de Entendimiento firmado el año 2000 entre la Red de Mercociudades y el Secretariado de Medio Ambiente para América Latina del International

⁷⁶⁰ Fundación Ambiente y Recursos Naturales. 2002. *Participación Pública y Comercio en América del Sur* (en línea). Buenos Aires: FARN. Consultado el 27 de junio de 2005. Disponible en <http://www.farn.org.ar/docs/ppcom>

Development Research Centre (SEMA/IDRC), el *“Diagnóstico de Aspectos Prioritarios en Política de Gestión Ambiental Urbana en la Red de Mercociudades”*.

Con ello se buscó sistematizar la información institucional de las ciudades de la Red y de sus Secretarías de Medio Ambiente, relevar los planes estratégicos para identificar los principales problemas ambientales de la región, así como divulgar las buenas prácticas locales de gestión ambiental y de coordinación intergubernamental e intersectorial de la sociedad civil asociada al sector privado en el diseño y desarrollo de las políticas ambientales.

Se realizó una consulta electrónica abierta a todas las Mercociudades y se relevó información documental así como de los sitios Web de las ciudades más representativas de cada país, tales Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Mar del Plata, Mendoza, Rosario (Argentina); Belo Horizonte, Curitiba, Juiz de Fora, Porto Alegre, Río Claro, Río de Janeiro, San Paulo, Santo André, Vitoria (Brasil); Asunción (Paraguay); Montevideo, Salto (Uruguay); Concepción, Santiago (Chile).

Como recomendaciones se plantearon las siguientes:

- Fortalecer el rol las ciudades como escenario de las políticas de gestión ambiental e inclusión social tomando la Agenda Local 21, como herramienta metodológica de trabajo.
- Mejorar la coordinación entre las Secretarías Municipales de Medio Ambiente, los Consejos Municipales de Medio Ambiente y las Unidades Temáticas de la Red y con los Sub Grupos de Trabajo del MERCOSUR.
- Fortalecer los órganos de coordinación Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica Permanente y sus herramientas de comunicación (Página Web, Revista Diálogo, Foros y redes de e-mail).
- Profundizar el intercambio de información en la medida que los Sub Grupos de Trabajo (SGT) del MERCOSUR como el SGT6 de Medio Ambiente desarrollan

proyectos de Competitividad y Medio Ambiente y de Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR.

- Impulsar una experiencia piloto de “Ciudades para la Gestión Ambiental Concertada” para comparar procesos, intercambiar información, divulgar experiencias y desarrollar políticas coordinadas de gestión ambiental urbana, fomento de la inclusión y participación social entre las ciudades de la Red.

De dicha experiencia que incluiría un número pequeño de ciudades para luego ser difundida a toda la Red, participarían: el gobierno municipal como responsable de la gestión local; los ciudadanos organizados aportando su conocimiento empírico de los problemas ambientales y sociales; los sectores académicos aportando el conocimiento científico; los sectores empresariales aportando su lógica de desarrollo económico dentro de la concepción del desarrollo sustentable; y los organismos de financiamiento aportando los recursos esenciales para esta Gestión Ambiental Concertada.

Se propone también elaborar indicadores y estándares de calidad ambiental y coordinar los sistemas de información ambiental y de gestión del riesgo para utilizar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) para el Monitoreo de las experiencias de Gestión Ambiental Concertada.

Hasta el momento, los grupos ambientalistas en Mercosur han priorizado la lucha por el fortalecimiento de los canales de participación, descuidando la cuestión de la subsidiariedad...la buena gobernabilidad ambiental requiere un alto grado de subsidiariedad, ésta última no se logra sin un alto grado de negociación, que a su vez no puede existir si no se han creado los espacios apropiados ...Esto será posible a través de la construcción y/o fortalecimiento y jerarquización de foros multisectoriales dentro de los SGT, y especialmente en el SGT 6, donde... se podría sumar ...representantes de los sectores científicos, académicos, empresariales y no gubernamentales transnacionales, cuyos aportes se deriven

de las necesidades locales y de otros acuerdos globales sobre los temas ambientales en discusión⁷⁶¹.

III. Antecedentes en el ALCA

El Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA- no ha sido una excepción en cuanto a los procesos de negociaciones comerciales que en sus inicios han sido herméticos en cuanto a sus mecanismos y resoluciones y la participación de la sociedad civil. Si a ello sumamos los naturales resquemores que dicho acuerdo despierta en la región dada las profundas asimetrías entre el principal auspiciante del acuerdo, los Estados Unidos de América y el resto de países, las implicancias para la agricultura de estos últimos frente al proteccionismo de EEUU y Canadá, la falta de mayor información y transparencia, todo ello llevaba a dicho proceso a un preanunciado fracaso.

Por ello en una nueva estrategia política en pos de remontar dicho acuerdo se decidió aumentar la confianza, abriendo el panorama negociador, tratando de hacerlo más transparente y propiciando la incorporación más activa de la sociedad civil.

En la Reunión de Ministros responsables de Comercio de los países participantes del ALCA, reunidos en San José de Costa Rica en marzo de 1998 se afirmó en sus declaraciones, que:

“Reconocemos y recibimos con agrado los intereses y las inquietudes por los diferentes sectores de la sociedad en relación con el ALCA. El sector empresarial y otros sectores productivos, grupos laborales, ambientales y académicos han estado particularmente activos respecto a este tema. Alentamos a estos y otros sectores de la sociedad civil a presentar sus puntos de vistas...”

Este intento de incorporar con mayor énfasis a la sociedad civil en el proceso de integración regional se fue profundizando a través de los posteriores encuentros y así en consideración al mandato Ministerial de Quito dado al Comité

⁷⁶¹ VON MOLTKE, K. y RYAN, D. *Medio Ambiente y Comercio: El caso de Mercosur y los Principios de Winnipeg*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., 2001, pág. 18 y ss.

de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil de continuar remitiendo los aportes recibidos de la sociedad civil a las entidades del ALCA, el Comité reiteró a partir a fines de diciembre de 2002, la invitación pública a la Sociedad Civil para continuar presentando aportes por escrito.

La sociedad civil **no puede participar** en los grupos de negociaciones **en forma directa**. Su participación se canaliza a través de uno de los tres comités especiales: el *Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil*. Este último tiene por objeto, según lo establecen los principios rectores de las negociaciones del ALCA, "*aumentar la transparencia del proceso de negociación y ampliar la comprensión y el apoyo del público en general con respecto al proceso*". A tal fin, en diversas ocasiones ha convocado a la sociedad civil a presentar en forma escrita sus puntos de vista sobre el proceso ALCA, estando aún vigente la última invitación⁷⁶².

No obstante este sistema ha sido criticado por resultar ineficaz y poco operativo⁷⁶³, y se solicita que se abran canales de intercambio e interacción, al igual que la apertura al debate de la sociedad civil antes de la toma de decisiones y no la entrega de los documentos ya discutidos y tratados.

IV. Situación Normativa Comparada de la Participación Ambiental

En este apartado se tratarán los espacios participativos creados en la diversa normativa ambiental comparada para ejercer o hacer valer la participación ambiental en pos de una real aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental dictada.

1.- Estados Unidos

⁷⁶² Fundación Ambiente y Recursos Naturales. 2002. *Participación Pública y Comercio en América del Sur* (en línea). Buenos Aires: FARN. Consultado el 27 de junio de 2005. Disponible en <http://www.farn.org.ar/docs/ppcom>

⁷⁶³ RICCO, Víctor H. "El ambiente y la participación pública en el proceso del ALCA". <http://www.cedha.org.ar/docs/doc250-spa.doc> 02/02/05

Cuenta con las denominadas *citizen suits provisions* que facultan al ciudadano para ejercer, en algunos casos especialmente normados, la acción pública, haya sido o no afectado y sin necesidad de justificar un interés ni un derecho propio, convirtiéndose en un Acusador Popular.

En su gran mayoría, los estatutos ambientales de Estados Unidos contienen disposiciones que facultan a los ciudadanos a interponer acciones legales, demandas ciudadanas contra particulares o el propio gobierno ante la violación de ciertas secciones de los estatutos que regulan aire, agua, residuos tóxicos, especies en peligro, minería, ruido, entre otras⁷⁶⁴.

Así, la Ley del Aire Limpio (*Clean Air Act*, CAA) de 1970 fue el primer estatuto ambiental federal con disposiciones de demandas ciudadanas, siendo la

⁷⁶⁴ Las agencias más importantes en materia ambiental son: el Consejo de Calidad Ambiental (Council of Environmental Quality) que se encarga de la aplicación de la Ley Nacional de Política Ambiental (LNPA) y la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency), que se encarga de la implementación de la Ley del Aire Limpio, la Ley del Agua Limpia, la Ley de Agua Potable (Safe Drinking Water Act), la Ley Sobre la Conservación y Recuperación de los Recursos (Resource Conservation and Recovery Act), la Ley de Respuesta, Compensación y Responsabilidad Ambiental (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act), la Ley de Control de Sustancias Tóxicas (Toxic Substances Control Act) y la Ley Federal sobre Insecticidas, Fungicidas y Raticidas (Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act).

Existen también otros departamentos y agencias gubernamentales que juegan un papel importante en la aplicación de la legislación ambiental, tales como, el Departamento de Agricultura (Department of Agriculture) que se encarga de todo lo relacionado con la conservación del suelo y el manejo de los bosques; la Administración Oceánica y Atmosférica Nacional (National Oceanic and Atmospheric Administration) encargada del manejo de la zona costera, la contaminación del aire y los mamíferos marinos; los Cuerpos Armados de Ingenieros (Army Corps of Engineers) que se encargan de los referente a aguas navegables y descargas al mar; el Departamento de Energía (Department of Energy); el Departamento del Interior (Department of the Interior) a cargo de todo lo relacionado con especies en peligro de extinción, tierras de jurisdicción federal y de la plataforma continental; la Administración Federal de Aviación (Federal Aviation Administration) encargada de lo relacionado con el ruido producido por aeronaves; el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (Department of Housing and Urban Development) a cargo de algunas cuestiones de suministro de agua; la Comisión de Regulación Nuclear (Nuclear Regulatory Commission) que comparte responsabilidades con la APA en lo que se refiere al control de la radiación y Guardacostas de los Estados Unidos (U.S. Coast Guard) y la Comisión Marítima Federal (Federal Maritime Commission) con responsabilidad compartida en el control de la contaminación del agua que proviene del petróleo y otras sustancias peligrosas.

base de cláusulas similares en casi todas las otras normas importantes de legislación ambiental federal.

La Ley Nacional de Política Ambiental (National Environmental Policy Act), establece que las agencias gubernamentales deben permitir la participación pública en diversas etapas de la preparación de las manifestaciones de impacto ambiental.

De esta forma, a través de dichas demandas ciudadanas se han creado procuradores privados, ya que otorgan el derecho a los individuos de vigilar el respeto al derecho público en contra de otras entidades, públicas o privadas.

Actualmente, cualquier persona con personalidad jurídica puede interponer este tipo de demandas y en muchos estatutos, los recursos que tiene el ciudadano son equivalentes a los recursos civiles otorgados a la dependencia federal a cargo de administrar el estatuto. No obstante, previo a entablar demanda, el ciudadano debe notificar a las dependencias estatales y federales, así como al presunto infractor. Si la violación continúa después de dicha notificación y las autoridades estatales o federales no actúan con diligencia ante los tribunales contra el presunto infractor, el ciudadano puede entablar demanda después de 60 días. Si prospera la demanda ciudadana, la justicia puede ordenar al demandado que suspenda las actividades motivo de la infracción.

Es de destacar que muchas demandas no llegan a juicio y se resuelven mediante acuerdos de desistimiento. Las Cortes tienen la autoridad de aprobar los acuerdos cuando los consideren razonables, adecuados y acordes al interés público. Muchos acuerdos son “decretos de consentimiento” que, al ser aprobados por la Corte, adquieren fuerza de orden judicial. Cuando el gobierno es parte de una demanda, algunas leyes ambientales requieren de la notificación pública de los acuerdos propuestos no sólo para la difusión sino para abrir

posibilidades de participación Los requerimientos de notificación pública no se aplican a los convenios de demandas ciudadanas⁷⁶⁵.

Asimismo, tras la búsqueda de una posible solución jurídica para una tutela efectiva de los intereses difusos el derecho anglosajón creó una institución ineludible respecto a la legitimación: las *class actions* o acciones de clases, cuyo origen se remonta a Inglaterra⁷⁶⁶.

En el año 1912 se incorporan las *Equity Rules* al establecer en la regla número 38:

"Cuando la cuestión planteada ante la Corte sea de interés colectivo o común para personas que constituyen una clase tan numerosa que sea impracticable citarlos a todos, una de ellas al menos puede demandar o ser demandado en nombre de la colectividad".

En el año 1966 esta fue modificada por la Regla 23 de Procedimiento Federal Civil, pasando a ser de un simple mecanismo procesal de unión de causas, a transformarse en un fundamental instrumento de derecho sustantivo que abría el acceso a la justicia a un gran número de asociaciones, constituyéndose en el prototipo de protección de los intereses difusos.

Las acciones de clase enfilan hacia dos direcciones fundamentales: por un lado la legitimación procesal de unas agrupaciones de lesionados y por otro el destino final de la indemnización.

⁷⁶⁵ Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte. *Derechos y Políticas ambientales en América del Norte*, Ed. Yvon Blais, Québec, Canadá, 2003, pág 189.

⁷⁶⁶ En el REINO UNIDO, además de las citadas *class actions* que surgieron en el siglo XVII en la Court of Chancery, a través del llamado *bill of peace*, cuyo propósito consistía en que aquellas personas que tuvieran pequeños reclamos unificados por un mismo interés no perdieran la posibilidad de ejercitarlos, también encontramos otros interesantes modos de participación.

Así, también prosperaron las denominadas *public inquiry* contempladas en la reforma de la Town and Country Planning Act inglesa de 1972. Los ciudadanos que han presentado observaciones tienen derecho a tener una representación legal y a acceder a medios de contradicción en contra de la posición administrativa, a través de informes y pruebas periciales.

Vid. JORDANO FRAGA, J. "El Derecho ambiental del siglo XXI" . Revista de Aranzadi de Derecho Ambiental núm. 1, 2002, pág. 111.

También cabe señalar a las *citizens advisory board*⁷⁶⁷ como otro ámbito participativo de diversos sectores de una determinada comunidad, que suelen integrar representantes de universidades, gobierno local, grupos ambientalistas, colegios profesionales, comerciantes, vecinos, estudiantes y que se reúnen a partir de una problemática ambiental local, para debatir, proponer o ejecutar acciones puntuales y de educación, difusión y concienciación ambiental.

2.- México

Por su parte, en el Programa de Medio Ambiente 1995-2000, entre otros objetivos se estableció "*propiciar una mayor participación organizada de la sociedad*", en lo que a la política ambiental se refiere, como así también "*la participación de la sociedad en la toma de decisiones, la ejecución y evaluación de las políticas ambientales...*" como condición necesaria para dotar a las mismas de legitimidad y generar condiciones propicias para su aplicación.

Entre las estrategias que promovía el citado Programa de referencia para fomentar la participación ciudadana aparecía el desarrollo de Consejos Consultivos Nacionales y Regionales, concebidos como "*órganos de participación social en los que se establezca una relación permanente y fluida entre los sectores sociales y la autoridad ambiental*".

Estos Consejos Regionales se conforman con miembros del sector académico, las organizaciones no gubernamentales, el sector social y cada gobierno estatal. Para ello el país se dividió en cuatro regiones y participan todos los estados

⁷⁶⁷ Vid -Rocky Flats Citizens Advisory Board provides recommendations on cleanup plans in Rocky Flats, a former nuclear weapons plant outside of Denver, Colorado, that is now in the process of a massive cleanup effort involving both hazardous and radioactive materials. <http://www.rfcab.org/>
- The Salt Lake County Division of Youth Services Advisory Board is comprised of concerned individuals from a wide sector of our community.
http://www.slcoyouth.org/html/Citizens_Advisory_Board.html

El Consejo Consultivo Nacional, se integra a partir de los Consejos Regionales, con la participación además de Representantes del Congreso de la Unión, de las Autoridades Federales, de centros de educación superior y de organizaciones empresariales y sociales.

Entre las funciones del Consejo Consultivo Nacional se destacan:

- 1.- Promover la consulta y deliberación pública y la concertación sobre estrategias nacionales.
- 2.- Elaborara recomendaciones para mejorar ordenamientos legales y procedimientos.
- 3.- Realizar ó promover estudios que contribuyan al diseño, mejoramiento ó evaluación de políticas.
- 4.- Asesorar a la autoridad ambiental en el diseño, aplicación y evaluación de estrategias.
- 5.- Intercambiar experiencias con organismos internacionales homólogos.
- 6.- Opinar sobre los lineamientos de la política ambiental en el plano internacional y,
- 7.- Evaluar periódicamente los resultados de los programas aplicados.

Además, existen otros mecanismos de participación como: el Consejo Nacional para las Areas Naturales Protegidas, el Consejo Consultivo para la Normalización Ambiental, los Sistemas de Audiencia Técnica y Pública en materia de impacto ambiental, los Comités de Coordinación para el Ordenamiento Ecológico, los Comités Mixtos de Inspección y Vigilancia, y, los Consejos de las Areas Metropolitanas en materia de Gestión de la calidad del Aire. En el contexto del programa ambiental, se abren dos grandes rubros para incorporar diferentes formas de participación ciudadana a saber: Vigilancia participativa, entendida como la incorporación y concertación para constituir comités de inspección y vigilancia de los recursos naturales en el medio productivo no urbano principalmente con la comunidad, las estructuras estatales, municipales y locales de gobierno, productores y cooperativas, comunidades indígenas, y cuerpos científicos de investigación entre otros.

3.- Brasil

Prevé diversos ámbitos participativos en su entramado jurídico: así en la Carta Magna, por ejemplo, contempla la acción popular prevista en el artículo 61 de la Constitución Federal como así también en la legislación ambiental como en el caso del control y seguimiento por parte de asociaciones ambientalistas respecto a áreas naturales protegidas⁷⁶⁸.

También en lo relativo a las evaluaciones de impacto ambiental para las cuales no sólo contempla las *audiencias públicas* sino que además que las mismas pueden llevarse a cabo a solicitud de alguna asociación civil o un grupo de personas, como también establece la invalidez de la licencia concedida cuando, debiendo realizarse la audiencia pública, el Estado no la haya realizado⁷⁶⁹.

Cuenta además con numerosas experiencias exitosas de gestión ambiental en diversas ciudades, desde la reconocida ciudad ecológica de Curitiba hasta la más paradigmática en virtud a los foros sociales globales y los antecedentes de presupuestos participativos que dieron la vuelta al mundo, en un intento de concretar una democracia representativa real e integradora, con dispares resultados pero muy válidos esfuerzos para seguir intentándolo en el que se ha dado en llamar el “laboratorio social” de PORTO ALEGRE.

⁷⁶⁸ Así en el artículo 1º de la Resolución N° 003/88 de la CONAMA se establece:

“As entidades civis com finalidades ambientalistas, poderão participar na fiscalização de Reservas Ecológicas, Públicas ou Privadas, Áreas de Proteção Ambiental, Estações Ecológicas, áreas de Relevante interesse Ecológico, outras Unidades de Conservação e demas áreas Protegidas.”

⁷⁶⁹ Resolución CONAMA 009/87

Art.2: “Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgano de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.”

Art. 5: “A ata da(s) audiências(s) e seus anexos, servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.”

Así se llevó a cabo en esta ciudad el Proyecto “ATLAS Ambiental de Porto Alegre” experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2000, y catalogada como GOOD.

Este atlas constituye una herramienta que permite la sistematización de conocimientos científicos y sirve para desarrollar el planeamiento ambiental a la par de ser sumamente útil como medio transmisor de información para llegar a la ciudadanía. El Atlas Ambiental permite la integración de los conocimientos académicos con los mecanismos de participación directa y con el sistema educativo, haciendo posible la colaboración de todos los protagonistas en una estrategia ambiental única. Estos protagonistas son los siguientes: investigadores; autoridades locales en gestión ambiental; profesorado, que puede dar sus clases en base a ejemplos cercanos de sistemas naturales y artificiales; y por último, los protagonistas fundamentales son los ciudadanos, que comienzan a percibir la relación entre las acciones locales y las globales.

El Presupuesto Participativo, un hito sobresaliente e incontestable de Porto Alegre, es una experiencia que se enriquecerá, puesto que sus protagonistas dispondrán de herramientas eficaces para la comprensión y la resolución de los problemas que se producen en torno a sus actividades. Con el Atlas, los técnicos, los estudiantes, los profesores, los directivos, los gobernantes, los hombres de negocios, las ONGs y la ciudadanía en general pueden llegar a entender los mismos conceptos de referencia, mejorando pues la lógica y la eficacia de las soluciones prácticas a los problemas con que puedan encontrarse. Los programas de gestión ambiental pueden ser comprendidos por todas las personas, independientemente de su entorno urbano, social o cultural; se escapa así del hermetismo de los círculos eminentemente tecnocráticos, ambientales o académicos⁷⁷⁰.

También cabe reseñar experiencias como la llevada a cabo por el municipio de Vitoria cuyo *Proyecto Terra* abarca las colinas y sus alrededores próximas a la bahía Vitoria en la que 77.000 personas viven en 6 millones de m²,

⁷⁷⁰ Vid. <http://habitat.aq.upm.es/dubai/00/bp731.html>

repartidos por 31 comunidades, que resultó ganador del Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2000, y catalogada como BEST (*Best Practices Database*.) y en el que la participación ciudadana era muy importante⁷⁷¹.

Es así que la participación de la comunidad en los diferentes foros y la actuación de los Consejos Ciudadanos no sólo en la cuestión ambiental sino también en temas de salud, educación y desarrollo urbano, han sido el punto de apoyo para cambiar los debates puntuales, individuales y limitados zonalmente que hasta el momento se daban en las sesiones de exposición al público del presupuesto municipal.

Dichos debates se convirtieron en un espacio de encuentro permanente, más amplio, organizado y dinámico, integrador de puntos de vista articulados, debatidos y diagnosticados no sólo desde el punto de vista de un marco local sino también aplicando los condicionantes del entorno urbano y los vínculos de unión entre los diversos asuntos a examen. Partiendo de este punto, los agentes colectivos y públicos pueden estructurar y vigilar convenientemente las políticas y las intervenciones a la hora de tomar decisiones. La decisión se alcanza cuando se combinan los recursos disponibles con las prioridades elegidas, definiendo los compromisos a cumplir.

Por tanto, la participación popular es la norma básica, las acciones de intervención resultantes se debaten en grupos locales y los temas resultantes se someten al escrutinio de los Consejos Ciudadanos, negociando y estableciendo las prioridades. Los temas técnicos y legales también se establecen con el fin de apoyar el proceso de toma de decisiones. Los aspectos ambientales tales como las ocupaciones irregulares, la erosión, las zonas de riesgo, zonas verdes y protegidas, los temas urbanos como usos del suelo y mejora de las infraestructuras, así como los asuntos sociales respecto al empleo, generación de

⁷⁷¹ Para mayor abundamiento consultar la siguiente página web (25/07/05) <http://habitat.aq.upm.es/dubai/00/bp741.html>

ingresos, cultura local, defensa de las tradiciones y de los derechos de los ciudadanos, constituyen las principales preocupaciones.

VI. Nuevas formas de Participación Ciudadana en materia Ambiental

La dimensión ambiental es tan amplia y variada que requiere del concurso del mayor número de ciudadanos posible en los distintos ámbitos de desempeño tales como: la sociedad en general, la sociedad civil organizada, administración pública, por ello es que se concluyó en que para llevar a cabo un tratamiento eficaz del ambiente resultaba menester incorporar la participación ciudadana al debate y toma de decisión ambiental.

Así, vemos en la evolución de la legislación ambiental comparada como se fueron incorporando espacios de participación, desde las primeras normativas relativas a las evaluaciones de impacto ambiental, pasando por las relativas al agua, residuos peligrosos, suelo, entre otros a la par que estableciendo previo a dicha participación, la necesaria información para la formación de un criterio formado, serio, crítico y responsable. Al lograr un acceso efectivo a la información ambiental se socializan las herramientas para que todos puedan contribuir de manera responsable en la instrumentación de soluciones y alternativas que contribuyan efectivamente a un modelo de sociedad más sustentable.

A la par de la normativa ambiental, que podríamos denominar “clásica”, como la más arriba reseñada, caben destacar las denominadas “*Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*” por MARTIN MATEO en su obra, en donde además de referirse a la trascendencia del acceso a la información ambiental para la participación ciudadana, señala también las ecoauditorías y ecoetiquetas.

Dentro de la normativa comparada, encontramos espacios participativos en diversa normativa de la Unión Europea, tal como las Directivas relativas a Evaluación de Impacto Ambiental, Evaluaciones Estratégicas citadas en capítulos anteriores del presente trabajo, al referirnos a la nueva directiva europea relativa a la participación ciudadana, cuyo basamento es el Convenio de Aarhus, como así también la Directiva relativa al Control Integrado de la Contaminación.

Asimismo también se puede participar en el ámbito europeo a través de instituciones tales como el Parlamento Europeo, el Defensor del Pueblo o finalmente reclamando mediante acción judicial por ante el Tribunal de Justicia Europeo.

También se señalan como posibilidades participativas, en lo que se ha dado en llamar “participación orgánica” a través de estructuras de carácter consultivo tales como el Consejo Económico y Social, la Agencia Europea del Medio Ambiente o el Foro Consultivo del Medio Ambiente.⁷⁷²

En el caso del Consejo Económico y Social de la Unión Europea, éste convoca a tres grandes sectores: empleadores o sector patronal, trabajadores y en un tercer segmento más amplio a grupos de intereses diversos dentro de los cuales se integran las asociaciones ecologistas.

La Agencia Ambiental Europea cumple un rol muy importante en cuanto a la consulta de los interesados, debido a la recopilación y sistematización de la información ambiental que la misma recibe de cada uno de los Estados Miembros, que como se ha dicho en palabras de MARTIN MATEO, es el *insumo básico* para la participación de la comunidad.

Por su parte, el Foro Consultivo del Medio Ambiente constituye un ámbito participativo orgánico creado por la Comisión Europea, en pos de implementar las políticas planteadas en el Quinto Programa de Acción en materia ambiental de la Unión Europea.

En relación a los denominados nuevos instrumentos de tutela ambiental ya señalados tales como las ecoauditorías o ecoetiquetas, procedimientos llevados a cabo por el sector privado fundamentalmente, ellos también implican la necesaria “*corresponsabilización de la industria*”⁷⁷³ lo cual también podría equipararse como

⁷⁷² NOGUEIRA LOPEZ, A. *Participación ciudad e lexislación ambiental comunitária*. Escola Galega de Administración Pública. A Coruña, 1999, pág. 121 y ss.

⁷⁷³ Según lo expresa Alba Nogueira en la obra citada ut supra.

un modo de asumir la llamada *responsabilidad social de la empresa*, más allá de la necesaria internalización de las externalidades ambientales y el *plus* que adquiere un producto o una empresa que ha sido calificada ambientalmente a través de dichos procedimientos.

1.- Ecoauditorías

Las ecoauditorías permiten identificar, evaluar, corregir y controlar los riesgos y deterioros ambientales. Puede realizarse a instancias de la autoridad competente, quien en base a sus misiones y funciones y a la legislación decide la conveniencia o necesidad de realizarla, o a instancias de la misma empresa titular del emprendimiento quien, en función de sus propios objetivos empresariales de preservación del medio ambiente o de cumplimiento de la normativa vigente decide encararla.

Se trata de un instrumento de gestión que evalúa el funcionamiento de instalaciones existentes en lo que afecta al ambiente, con el fin de conocer el grado de cumplimiento de la legislación ambiental y medir la efectividad y el grado de cumplimiento de las medidas de mitigación y control incluidas en el Plan de Gestión Ambiental.

El ejecutor de la auditoría puede ser la autoridad competente, la misma empresa (auditoría interna), o un consultor externo (auditoría externa) contratado con el fin de preservar la objetividad del estudio o porque la empresa no posee los medios adecuados para realizarla. Las auditorías pueden ser periódicas o puntuales; globales de la situación medioambiental de una empresa y su funcionamiento o parciales sobre un único aspecto de la actividad de la empresa; de conformidad, cuando se desea comprobar si se cumple la normativa vigente; de siniestros o accidentes, buscando las causas y mitigar los daños ambientales; de riesgos, para conocer y limitar los riesgos ambientales y por lo tanto los posibles riesgos jurídicos y económicos de la empresa y también para contratar

seguros que cubran riesgos ambientales; de fusión, absorción o adquisición, en caso de absorber a otra empresa susceptible de generar contaminación⁷⁷⁴.

Las empresas de éxito del futuro serán aquellas que lleven a cabo de forma rápida y radical las mejoras y modificaciones necesarias para lograr la ecoeficiencia. Existen razones de peso como son:

- Los clientes exigen productos limpios.
- Los bancos están más dispuestos a prestar dinero a las empresas que eviten pagar por descontaminar.
- Los empleados prefieren trabajar para empresas ambientalmente responsables.
- Las regulaciones ambientales son cada vez más estrictas.
- Instrumentos económicos nuevos, como son impuestos y permisos, empiezan a recompensar a empresas limpias». ⁷⁷⁵

2.- Ecoetiqueta

En el plano de las políticas públicas, la etiqueta ecológica es instrumento de una política de medio ambiente, siendo objetivo final de un sistema de etiquetado ecológico la existencia de un crecimiento «verde», o lo menos perjudicial posible para el entorno. ⁷⁷⁶

La etiqueta ecológica es el distintivo o logotipo que se otorga a determinados productos y que acredita que en su proceso de fabricación, comercialización y vida posterior al uso son respetuosos con el medio ambiente. Por tanto permite diferenciar aquellos productos que, sometidos a unas limitaciones y condiciones, ofrecen mayor respeto, o menor daño, al medio ambiente que otros productos del mercado con idénticos o similares usos.

⁷⁷⁴ SEOANEZ CALVO, M. Auditorías medioambientales y gestión medioambiental de la empresa. Ed. Mundi-Prensa. Madrid, 1995.

⁷⁷⁵ MARTIN MATEO, R. Nuevos Instrumentos para la Tutela Ambiental. Ed. Trivium Madrid 1994.

⁷⁷⁶ AUDIVERT i ARAU, R. *Régimen jurídico de la etiqueta ecológica*. Ed. Cedecs, Barcelona, 1996, pág. 11

Es un elemento más dentro de una amplia estrategia dirigida a promocionar una producción y consumo sostenibles, ambiente e informar a los consumidores de las repercusiones medioambientales de los productos que consume. Se busca reducir o frenar el impacto ambiental del consumo; para conseguirlo la estrategia consiste en fomentar pautas de comportamiento ecológicas, en concreto, identificando y promocionando los productos verdes. Es preciso también mejorar la gestión del producto para estimular su eficacia ambiental mediante el establecimiento y la integración de las características de eficacia ambiental de los productos.

Estos premios o distinciones vienen otorgados a través de un proceso en el cual la Administración tiene un papel primordial, ya que, en gran medida, dependerá de su actuación el que las empresas o industrias deseen lanzar al mercado productos con distinciones ambientales. Por tanto, debemos entender que la actividad de la Administración en este sentido es de fomento, ya que estimulará una actividad de los particulares que se considera de interés para la sociedad en general y también de contralor como garantía de supervisión de tales distinciones ecológicas.

En palabras de Martín Mateo en la obra antes citada, «con estas acciones se pretende orientar el comportamiento voluntario de determinados sujetos para que sus conductas coincidan con los intereses de la Administración».

Además, no debemos considerar el otorgamiento de la etiqueta como un acto discrecional por parte de la Administración. Por el contrario, debe existir una adecuación del producto a los requisitos que se han establecido por norma previa, y la tarea de los organismos competentes (ya sea en la presentación o en el otorgamiento) es la de velar por el cumplimiento en ese caso de las reglamentaciones promulgadas.

Es evidente que la tarea de confrontar la solicitud del particular con la norma aplicable será una operación más o menos compleja, en función de los requisitos que se impongan según el grupo de productos al que pertenezca y los

criterios establecidos para su otorgamiento, que exigirán valoraciones técnicas muy complejas

En Europa, encontramos un amplio desarrollo de las ecoetiquetas tanto en el ámbito comunitario como las desarrolladas por los Estados Miembros desde Alemania hasta España.

La etiqueta ecológica de la Unión Europea es un sistema para identificar los productos más respetuosos con el medio ambiente, único y válido para todos los estados miembros de la Comunidad Europea. El esquema del sistema de etiquetado ecológico europeo se basa en el Reglamento (CEE) núm.880/92, de 23 de marzo de 1992.

Se han establecido criterios ecológicos de los productos o categorías de productos como los siguientes: Barnices; Bombillas eléctricas; Mobiliario; Pinturas; Tejas y cerámicas⁷⁷⁷.

Desde hace varios años Alemania cuenta con la reconocida ecoetiqueta denominada "Ángel Azul" (Umweltzeichen "Blauer Engel") concebida para distinguir los productos con baja incidencia sobre el medio ambiente durante su ciclo de vida. Abarca variados productos que tienen relación con la construcción tales como: Barnices; Calentadores de gas y conducciones; Calentadores especiales; Material de construcción hecho con plástico reciclado; Material de construcción hecho con vidrio reciclado; Material de madera con baja presencia de formaldehído; Material de construcción hecho con papel reciclado; Material fonoabsorbente; Papel de pared; Plafones de madera con baja emisión de formaldehído; Plafones de vidrio multicapa aislantes; Plafones solares y Pinturas⁷⁷⁸.

España por su parte, ha desarrollado la marca AENOR Medio Ambiente gestionada desde AENOR, Asociación Española de Normalización y Certificación.

⁷⁷⁷ Para mayor información se puede consultar la siguiente página web:
<http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/index.htm>

⁷⁷⁸ <http://www.blauer-engel.de/>

Es de carácter voluntario y selectivo y está basada en les ACV (Análisis de Ciclo de Vida) del producto. Cada unidad de producto certificado presenta el logotipo AENOR Medio Ambiente. AENOR tiene establecidos criterios ecológicos para Módulos fotovoltaicos y Pinturas y barnices⁷⁷⁹.

Francia posee la marca NF- Environnement que es una marca voluntaria de certificación concedida por AFNOR (Association Française de Normalisation). La NF certifica que un producto industrial o de consumo cumple las características de calidad definidas por las normas francesas, europeas e internacionales.

AFNOR tiene establecidos criterios ecológicos de productos o categorías de productos tales como: Cola para revestimientos del suelo; Economizadores de agua; Elementos de compostaje individual para jardines; Pinturas, barnices y revestimientos para interiores y fachadas⁷⁸⁰.

El Cisne Blanco (Nordic Ecolabelling - CIGNE BLANC) es una certificación común de los países escandinavos: Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia y Dinamarca. Está coordinada por el Nordic Ecolabelling, que decide los grupos de productos y los criterios para conceder la certificación. Hay muchos certificadores nacionales que evalúan la posibilidad de que un producto pueda conseguir la certificación, antes de que éste llegue al Nordic Ecolabelling.

Cada decisión ha de contar con la unanimidad de todos los países. Una vez la empresa ha conseguido la certificación, puede poner la marca en sus productos. El Nordic Ecolabeling, ha establecido criterios ecológicos para Adhesivos; Materiales textiles; Material para pavimentos; Muebles de madera; Plafones para construcción; Productos para el mantenimiento de pavimentos y Sistemas cerrados de WC.⁷⁸¹

⁷⁷⁹ <http://www.aenor.es/certifica.htm>

⁷⁸⁰ <http://www.afnor.fr/activities/certification/page9.htm>

⁷⁸¹ <http://www.sis.se/Miljo/Ecolabel.htm>

En definitiva, existen numerosos antecedentes de ecoetiquetas que van en aumento y no sólo corresponden a Estados sino también a sectores tales como la Certificación Forestal FSC (Forest Stewardship Council).

El FSC es una asociación formada por representantes de la industria de la madera, propietarios forestales, grupos indígenas y ONGs. La certificación FSC se centra sobre la masa forestal y promueve una gestión forestal sostenible que sea medioambientalmente aceptable, socialmente beneficiosa y económicamente viable.

El Forest Stewardship Council está introduciendo un esquema internacional de mercado para productos forestales, el cual brinda la garantía de confianza que garantiza que el producto proviene de un bosque bien gestionado. Todos los productos forestales que llevan el este sello, han sido certificados de manera independiente como provenientes de bosques que cumplen los Principios y Criterios de gestión forestal del FSC reconocidos internacionalmente por todo tipo de asociaciones ecologistas como Greenpeace o Adena-WWF y ONG's. De esta forma el FSC proporciona un incentivo al mercado para la buena gestión. FSC certifica bosques, madera y derivados forestales de todos los bosques del mundo y acredita la calidad de la producción y el producto y su cadena de custodia, es decir, el control de que la madera viene de un bosque sostenible⁷⁸².

Resulta fundamental la difusión y el conocimiento por parte de los consumidores de este tipo de productos no sólo para fomentar un consumo más ecológico sino también conocer con mayor certeza que organismos del Estado son los encargados de monitorear y fiscalizar que estos productos realmente ofrezcan ese "plus" ambiental que en la mayoría de los casos implica costos mayores.

⁷⁸² <http://www.fscoax.org/>



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

TERCERA PARTE: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA PARTICIPACION CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL EN ARGENTINA

CAPITULO PRIMERO: Marco Constitucional

I. La Reforma Constitucional

1.- Situación respecto al Derecho de Información Pública

En el año 1994 se efectúa la última reforma constitucional, y se introducen modificaciones y agregados tratando de contemplar nuevas realidades, difíciles de prever a mediados del siglo diecinueve, cuando se sanciona por primera vez nuestra Carta Magna.

En la Constitución de 1853, la doctrina y la jurisprudencia entendían que el derecho al acceso a la información se encontraba garantizado -implícitamente- dentro del derecho a la libertad de prensa (art. 14) y de los derechos no enumerados (art. 33)⁷⁸³, como así también en el artículo 32⁷⁸⁴ relativo a la libertad de expresión y a la prohibición al Congreso Nacional de dictar leyes que la restrinjan.

Ajustándonos al tema que nos ocupa, es menester resaltar que tanto en la Constitución de 1853 como en la última reforma señalada, aún cuando se efectúan nuevas incorporaciones al capítulo titulado "*Nuevos derechos y garantías*", tampoco se hace mención expresa al derecho de acceso a la información pública.

También es menester señalar disposiciones constitucionales relacionadas al derecho a la información pública, partiendo del artículo 1º de la Constitución

⁷⁸³ FERNÁNDEZ, Mónica y Otros. "*Derecho de acceso a la información ambiental*". LexisNexis Jurisprudencia Argentina. Lexis Nº 0003/008056. JA 2001-I-1126.

⁷⁸⁴ La Corte Suprema de Justicia ha reconocido el derecho a la información "La libertad de expresión que consagran los arts. 14 y 32 contiene la de dar y recibir información". "*Gutheim, Federico c/ Alemann, Juan*". Sentencia CSJN el 15/04/93, Fallos T. 316 p. 703.

que establece la forma “republicana”⁷⁸⁵ de gobierno, que implica el deber de transparencia y publicidad de los actos de gobierno, complementado por el artículo 33 relativo a la vigencia de derechos y garantías implícitos que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la “forma republicana de gobierno”.

Como lo hemos señalado al tratar la evolución del derecho que nos ocupa y su naturaleza jurídica, no podemos obviar la consagración relativa a la libertad de expresión que se establece en el artículo 14 de la Carta Magna.

Luego, también cabe señalar el artículo 38 de la Constitución Nacional, que garantiza a los partidos políticos el acceso a la información pública y específicamente, en cuanto a la información ambiental se refiere el artículo 41 que se analizará en el punto siguiente.

En el nuevo artículo 42 se establece que los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho a una información adecuada y veraz, con lo cual también se extiende la obligación de brindar dicha información no sólo al Estado, como sujeto pasivo fundamental, sino también a la actividad privada, respecto a los productos, bienes y servicios que proveen.

Consagrado el derecho de acceso a la información en las diversas disposiciones constitucionales citadas, todas ellas incorporadas dentro de la declaración de “derechos y garantías”, falta entonces enunciar la debida garantía que se plasma en el artículo 43, habilitando a interponer “*acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o*

⁷⁸⁵ “La forma republicana de gobierno que adoptó la Nación Argentina a través del texto constitucional requiere de la publicidad de sus actos, sin perjuicio de aquellos que resulten de necesaria reserva o secreto, situación que corresponde evaluar, en cada caso concreto, al organismo oficiado, sin descartar el posterior control judicial” (Voto del Dr. Adolfo Roberto Vázquez).

“*Ganora, Mario F. y Ot. s/ hábeas corpus*”. Sentencia CSJN del 16/09/99. T. 322, P. 2139. JA. 12-04-00.

una ley...". Luego establece una amplia legitimación que además del afectado, contempla al defensor del pueblo y las asociaciones

En el siguiente párrafo se refiere al HABEAS DATA⁷⁸⁶: *"Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ellos referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquellos"*.

El citado párrafo tercero cierra contemplando un aspecto relativo a la información periodística, en la búsqueda de ampliar las posibilidades de las fuentes informativas. Así, establece: *"No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística"*.

Además, es de destacar que en virtud a lo establecido en el artículo 75, inciso 22⁷⁸⁷, aludido en su oportunidad, los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes, esto es tienen jerarquía superlegal y en particular los Tratados ya suscriptos por Argentina relativos a derechos del hombre⁷⁸⁸, en los cuales se consagra la libertad de información y el derecho a la misma.

⁷⁸⁶ En el año 2000 se sancionó la Ley nacional de Protección de Datos personales y respecto al hábeas data se ha expresado que "...constituye la acción que garantiza el derecho que toda persona tiene a decidir por sí misma en qué medida compartirá con los demás sus sentimientos, pensamientos y los hechos de su vida personal" (Voto del Dr. Carlos S. Fayt). "Ganora, Mario Fernando y otra s/ hábeas corpus". SCJN SENTENCIA del 16 DE SETIEMBRE DE 1999.

⁷⁸⁷ Si bien este agregado se incorporó expresamente con la reforma constitucional de 1994, es menester señalar que la jerarquía constitucional de los tratados ratificados por Argentina se estableció vía jurisprudencial a través del caso "EKMEDKDJIAN, Miguel c/SOFOVICH, Gerardo y Ot." (Corte Suprema, 07/07/1992) En base a lo establecido al respecto en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados - aprobada por ley 19.865, ratificada por el Poder Ejecutivo nacional el 5 de diciembre de 1972 y en vigor desde el 27 de enero de 1980.

⁷⁸⁸ Así, el citado artículo 75, inc. 22, 2º párrafo, establece con jerarquía constitucional la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, entre otros, sobre los que se tratara en capítulos precedentes del presente trabajo, en donde se reconoce el derecho a la información.

2.- Derecho de acceso a la Información Ambiental.

La citada reforma constitucional de 1994 incorpora dentro de los nuevos derechos y garantías, en el artículo 41 el derecho-deber a un ambiente sano, y dentro de los deberes enunciados respecto al Estado, se establece que *“las autoridades proveerán...a la información y educación ambientales”*.

Por tanto dicho “deber” presenta diversas connotaciones relativas no sólo al derecho de información que implica, en primer término, el deber del Estado de generar, elaborar, sistematizar y difundir la información ambiental, sino que también lleva implícito el proveer al derecho de acceso a la información ambiental de todo ciudadano que la requiera.

De dicho deberes se derivan entonces una serie de obligaciones a cargo de los organismos del Estado o de todo aquel organismo al que el Estado le hubiese delegado tales funciones para brindar la información ambiental, sea que ya la posea, y que deba mantener actualizada y accesible, sea que deba generarla, solventando investigaciones, creando bases de datos, sistemas de información para luego ponerla accesible al público, a través de oficinas y/o personal abocado a dicha tarea.

II. Desarrollos Doctrinales y Jurisprudenciales en cuanto al Derecho a la Información Pública y Ambiental.

De acuerdo a lo señalado en los puntos precedentes, surge que en la reforma constitucional no se establecieron disposiciones concretas y puntuales respecto al derecho de acceso a la información PÚBLICA, si bien ella se deriva de los diversos artículos señalados de la Constitución Nacional. No obstante, la reforma al introducir en el artículo 41 el derecho- deber al ambiente sano, se refiere también a la información y educación ambientales, aspecto que se analizará en este punto.

En un Estado de Derecho, la información al público constituye tanto un derecho como un deber de los poderes del Estado, de informar acerca de sus

actividades con el objeto de posibilitar una participación responsable de los ciudadanos en la formación de las decisiones públicas⁷⁸⁹.

En cuanto al acceso a la información pública, encontramos autores que consideran que en Argentina, están dados todos los condicionamientos para argumentar que la existencia del derecho que analizamos deriva de la forma de gobierno y de la soberanía del pueblo (art. 33 CN)⁷⁹⁰.

Por lo expuesto en el punto anterior, la Constitución Nacional no consagra expresamente el derecho de acceso a la información pública, lo cual no ha sido óbice para su desarrollo doctrinario y jurisprudencial en virtud a la interpretación de diversos artículos constitucionales, como se ha señalado.

No obstante, es innegable que más allá de dichos aportes dogmáticos y jurisprudenciales, urge la sanción de una ley nacional de acceso a la información pública, que no deje dudas del alcance de dicho derecho y puntualice las obligaciones del Estado para dejar atrás una larga práctica de oscurantismo tras el pesado velo de los secretos del Estado, para que la excepción sea realmente excepcional, fundada y circunscripta y no la miope y oscura regla general imperante.

Ante esta necesidad, es que hace años se aboga por la sanción de dicha ley, actualmente en tratamiento, y que lamentablemente luego de aprobada por la cámara de Diputados fue objeto de modificaciones duramente criticadas, por parte de la Cámara de Senadores.

Así, a principios de diciembre de 2002, se realizó un Seminario sobre Acceso a la Información organizado por Inter-American Dialogue, la Oficina del Representante Especial para la Libertad de Expresión de la OEA y como co-

⁷⁸⁹ DÍAZ ARAUJO, Mercedes. "Los derechos de acceso a la información y a la educación ambiental". LexisNexis Jurisprudencia Argentina, N° 0003/008055, Buenos Aires, 2001, pág. 5.

⁷⁹⁰ PALAZZI, Pablo. "El derecho de acceso a la información pública en la Ley 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Revista El Derecho, Legislación Argentina, Boletín No. 4, 26 de febrero de 1999. Vid www.ulpiano.com

organizadores locales, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)⁷⁹¹.

El objetivo primordial del seminario fue generar un espacio de intercambio de ideas y experiencias entre especialistas académicos, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, periodistas, legisladores, y miembros de otras instituciones tanto públicas como privadas con experiencia en la sanción, implementación o interpretación de las normas legales que, en la región, contemplan el derecho de acceso a la información.

También se puso énfasis en remarcar que no sólo es importante contar con una norma, cuyas características principales también se consensuaron en dicho encuentro, sino la importancia de trabajar con la sociedad civil para concienciar sobre este aspecto estratégico que optimiza la vida en democracia y debe ser exigida y reclamada por las personas para un mejor control de las *res pública* y una mayor incidencia en la toma de las decisiones. No implica gran avance cualitativo contar con una norma de acceso a la información pública si la población, en su mayoría, no conoce el valor y el alcance de este valioso instrumento jurídico, que tantas connotaciones positivas tiene en diversos aspectos del quehacer de la sociedad, más allá de las ficciones jurídicas respecto a que la ley se reputa conocida por todos.

Dentro de los delineamientos planteados en dicho encuentro, se destacaron como principales aspectos a tratar en una ley de acceso a la información pública, los siguientes, que transcribo, por considerarlos medulares en toda norma de este tipo:

1. *El acceso a la información pública es un derecho humano básico y no una concesión graciosa del Estado.*
2. *No es sólo un derecho individual.*
3. *Innecesariedad de motivo.*

⁷⁹¹ Vid. http://www.cels.org.ar/Site_cels/documentos/a_docs_trabajo/.pdf 02/6/04

4. *La ley debe ser parte de un conjunto de normas.*

5. *Información que el Estado debe proveer. ...toda la información en su poder salvo las excepciones legalmente establecidas...y... dos supuestos en los cuales el derecho podría extenderse a otra información...la información que poseen las empresas privadas que prestan servicios públicos, y cierta información que si bien el Estado no posee, tendría la obligación de producir ya sea por ser el único que cuenta con ciertos datos, o por constituir dicha producción un compromiso nacional o internacional.*

6. *Interpretación del silencio.* Sobre esta cuestión no se profundizó, y se lo dejó pendiente, por tratarse de un tema delicado.

7. *Necesidad de un régimen de responsabilidades.*

8. *Régimen de excepciones. La presunción sería la publicidad de toda la información pública, con lo cual si el Estado desea reservar información, en él recae la carga de demostrar que el secreto constituye una urgente necesidad estatal.*

Se propuso considerar los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que establecen reglas en materia de restricción legítima de derechos. Por ejemplo, que la restricción sea expresamente fijada por ley y sea estrictamente necesaria para asegurar el fin que se persigue (art.13).

9. *Regulación de costos y honorarios.*

10. *Órgano autónomo de contralor.*

Algunos participantes, remarcaron la importancia de que exista un organismo autónomo cuasi jurisdiccional.

En igual sentido, varias reconocidas Ongs nacionales tales como la Asociación por los Derechos Civiles –ADC-, el Centro de Estudios Legales y Sociales –CELS-, la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales –FARN- y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales –INECIP-, también aportaron una nómina con los requisitos y elementos mínimos de una ley de acceso a la información pública, que garanticen su eficacia, coincidentes prácticamente con la totalidad de los aspectos reseñados precedentemente⁷⁹².

⁷⁹² Requisitos mínimos para una ley de acceso a la información pública:

1. LEGITIMACIÓN ACTIVA

La ley debe reconocer legitimación activa para el ejercicio del derecho a acceso a la información a todo ciudadano.

2. TIPO DE INFORMACIÓN QUE EL ESTADO TIENE OBLIGACIÓN DE BRINDAR

Respecto al acceso a la información pública en la jurisprudencia, encontramos el leading case Tiscornia⁷⁹³, acción de amparo a través de la cual la Cámara Nacional en lo Contencioso-Administrativo, reconoció la existencia del derecho de acceso a la información a una persona física, Sofía Tiscornia y a un organismo de derechos humanos, el Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS-ordenando a la Policía Federal a suministrar la información que solicitaban.

Asimismo, en virtud a lo expresado respecto a que si bien nuestra Constitución Nacional no consagra expresa y directamente el derecho de acceso a la información, al establecer la jerarquía constitucional de algunos tratados, conforme al citado artículo 75, inc.22, dicho derecho ha sido incorporado al plexo normativo desde la ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos conocido como el Pacto de San José de Costa Rica, ratificada por Ley Nacional N° 23.054, el cual en el artículo 13 inc. 1°, acuerda a toda persona el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, la cual comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

El principio general que en este sentido la ley debería establecer es el de que se trata de toda la información que se encuentre en poder del gobierno, con excepciones que deben enunciarse taxativamente...

3. LEGITIMACIÓN PASIVA

El sujeto pasivo del requerimiento de la información debe ser el Estado en su conjunto, comprendiendo al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Judicial...

4. EL PRINCIPIO ES LA PUBLICIDAD Y EL SECRETO ES LA EXCEPCIÓN

5. PLAZOS BREVES

6. DENEGATORIA

...parece ser importante la incorporación de un capítulo en la ley referido exclusivamente a este tema y que establezca allí las excepciones. Así, pueden haber dos opciones: a) establecer taxativamente las excepciones, o b) establecer legalmente las áreas o temas sobre los que pueden versar las excepciones, al tiempo que se establezca un procedimiento por el cual el estado debe determinarlas.

Asimismo, corresponde a la autoridad justificar por escrito los motivos por los cuales entiende que la información requerida encuadra en algunas de las excepciones previstas.

De esta manera, se opera una verdadera inversión de la carga probatoria...

7. RECURSO JUDICIAL

...Es imprescindible, en este caso, garantizar un procedimiento sumarísimo para reclamar la protección del derecho ante la justicia.

8. RESPONSABILIDADES: FALTA GRAVE Y RESPONSABILIDAD PENAL

9. ACCESIBILIDAD

⁷⁹³ "TISCORNIA, Sofía c/ Estado Nacional, Ministerio del Interior". Fallo C.N.Contencioso-Administrativo, Sala III, 17/12/97. E.D. 29.12.98

Es de señalar además que el máximo tribunal del país ha considerado en numerosos fallos el reconocimiento del derecho a la información pública, remarcando su fundamento en los arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional en “Campillay, Julio c. La Razón y otros”⁷⁹⁴, “Costa, Héctor R. c. Municipalidad de la Capital y otros”⁷⁹⁵ y “Vago, Jorge c. Ediciones La Urraca, S.A.y otros”⁷⁹⁶.

También es menester remarcar, que hubo desarrollo jurisprudencial respecto a lo que se dio en llamar “derecho a la verdad” ya de regreso a la vida democrática, a través de acciones de habeas data tal como en autos “URTEAGA, Facundo R. c/Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas”⁷⁹⁷, en donde la Corte Suprema de Justicia luego de definir los alcances de dicha acción, consagrada por el art. 43 párrafo 3ro de la Constitución Nacional reformada en 1994, resolvió declarar procedente el recurso extraordinario y reconocer al apelante el derecho a la información objetiva requerida.

Otro ámbito creciente y de reciente formación es el relativo a la información al consumidor, tan cercana a la problemática ambiental que desde el paradigma del desarrollo sostenible reclama un cambio en el modo de producción y consumo para tornarlos más “limpios” racionales, responsables y solidarios.

En Argentina encontramos numerosos antecedentes jurisprudenciales que dan cuenta tanto del reclamo de las personas y asociaciones por la real vigencia de los nuevos derechos, como su recepción en la justicia del imperativo constitucional que surge del citado artículo 42 de la Constitución Nacional así como de la Ley N° 24.240.

Es ya abundante la jurisprudencia de la Cámara Federal en lo Contencioso-administrativo, en el sentido de considerar que la audiencia pública es un mecanismo idóneo de participación de las asociaciones de consumidores y

⁷⁹⁴ Corte Suprema, 15/5/86, LL, 1986-C-441.

⁷⁹⁵ CS 12/3/87, LL, 1987-B-269.

⁷⁹⁶ CS 19/11/91, LL, 1992-B-367

⁷⁹⁷ C.S. 15/10/98, LL, 1998-F-237

usuarios en el control de los servicios públicos, a partir del art. 42 de la Constitución nacional (casos "Youssefian", "Adelco", "Defensor del Pueblo c/ Poder Ejecutivo Nacional", "Consumidores Libres"). En algunos casos, las asociaciones de consumidores consiguieron la postergación de una audiencia pública fijada, en razón del incumplimiento por parte de la empresa y del Estado del deber de brindar información sobre la modificación de la prestación del servicio que se proponía. Parece obvio que la realización de una audiencia pública sin información previa sobre cuál es el objeto de discusión no puede resultar más que en una parodia⁷⁹⁸.

En cuanto a la INFORMACIÓN AMBIENTAL el reconocido constitucionalista argentino BIDART CAMPOS expresaba respecto al artículo 41 CN que el mismo establecía respecto al Estado "dos deberes...: 1. En primer lugar recolectarla y procesarla debidamente, es decir, informarse a sí mismo, lo cual presupone una vigilancia y un control permanente para conocer las situaciones reales o potencialmente riesgosas o dañinas. 2. El otro deber consiste en suministrar y difundir públicamente la información acumulada y actualizarla, todo ello de modo eficaz y constante"⁷⁹⁹.

QUIROGA LAVIE consideró por su parte que "... brindar información ambiental es una obligación operativa que alcanza no sólo al poder ejecutivo, sino también al legislativo y al judicial tanto en el ámbito nacional como local..."⁸⁰⁰

Por otra parte, otros reconocidos juristas consideraron que no era suficiente la alusión constitucional a la información ambiental en el artículo 41, para que dicho derecho fuese realmente operativo y se pudiese exigir su garantía por parte de las autoridades públicas.

⁷⁹⁸ Vid ABRAMOVICH, V y COURTIS, C. "El acceso a la información como derecho". Consultada el 14 de Febrero de 2005: www.abogadosvoluntarios.net/contenido.asp

⁷⁹⁹ BIDART CAMPOS, G. *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino*. T. VI, Ed. Ediar, Bs. As., 1995, pág. 302.

⁸⁰⁰ QUIROGA LAVIÉ, H. *Constitución Argentina comentada*. Ed. Zavalía, Bs. As., 1997, pág. 209.

Así, SABSAY y TARAK⁸⁰¹ expresan que dicho modelo de la constitución respecto a la información ambiental, resulta incompleto, el redactor “se ha quedado corto”, pues si bien surgen una serie de obligaciones del artículo 41, faltaría la “garantía de acceso”⁸⁰², lo cual tendría solución de la mano de una ley. Ello ha quedado por así decirlo subsanado, al dictarse el presupuesto mínimo sobre el derecho de acceso a la información ambiental que se analizará en los puntos siguientes.

También se ha expresado en relación al artículo 41 de la Constitución Nacional que “no parece enrolarse en aquella tendencia que reconoce en forma inequívoca la existencia de un derecho subjetivo de los habitantes a la información ambiental, la imposición a las autoridades de la obligación de proveer a la información ambiental implica, en este sentido, no sólo reconocer la necesidad de desarrollar en nuestro país procedimientos adecuados para ello sino, además, admitir:

a) La posibilidad de que los particulares y asociaciones preocupadas por la preservación del ambiente puedan acceder a la información disponible en ámbitos públicos y privados.

b) La existencia de una obligación de quienes se encuentran en condiciones de generar un daño ambiental de informar esa situación a la comunidad”⁸⁰³.

Como expresa WALSH, el Acceso a la Información en general y el Acceso a la Información Ambiental en particular, vienen a apuntalar aspectos importantes de la democracia y de la participación ciudadana que consagra el derecho constitucional moderno.

⁸⁰¹ SABSAY, Daniel y TARAK, Pedro. *El Acceso a la Información Pública, el Ambiente y el Desarrollo Sustentable*. Manual N° 3, FARN, Buenos Aires, 1997. Capítulo IV.
<http://www.farn.org.ar/docs/p01/publicaciones1-4.html>

⁸⁰² En igual sentido se pronuncia Sahaniuk, A. respecto a que el artículo 41 no garantiza el acceso del ciudadano a la información.

SAHANIUK, Analía. “El Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental en el Sistema Jurídico Nacional. Sanción de la ley de presupuestos mínimos 25.831”. *El Dial.com Suplemento Ambiental*. Publicado en página web, 02/03/05
<http://www.eldial.com.ar/suplementos/ambiental/notaspublicadas/am040309-a.asp>

⁸⁰³ FERNÁNDEZ, Luis. “Derecho a la Información Ambiental”, *Rev. La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental*, 14/11/2000, pág. 6.

En primer lugar, visto desde la óptica del ciudadano o habitante frente al Estado, el acceso a la Información es un correlato casi imprescindible a su derecho de participación.... De allí que el acceso a la Información ambiental constituye una herramienta clave para que cualquier ensayo de participación ciudadana resulte efectiva y contribuya a elevar la calidad institucional y de los procesos de toma de decisión. En segundo lugar, visto desde la perspectiva de la calidad de la gestión pública, el Acceso a la Información Ambiental también reviste una importancia vital como elemento de contralor social externo al accionar del Estado. Si el Estado está obligado a suministrar Información referida al ambiente a cualquier ciudadano o habitante que lo pida, constituye un fuerte aliciente para transparentar la gestión pública⁸⁰⁴.

En cuanto a la jurisprudencia respecto al derecho de acceso a la información ambiental, encontramos numerosos planteos, incluso previos a la reforma constitucional que incorporó la cláusula de protección ambiental y el deber de información por parte de las autoridades públicas, las cuales surgieron a raíz de la necesidad de exigir la realización de estudios de impacto ambiental en proyectos y/o emprendimientos que pudieran afectar al ambiente o a sus elementos o demandar mayor información sobre los mismos.

Así, los *leading cases* argentinos en la materia, los casos "*Kattan*" y "*Schroeder*", responden a este esquema. En el primero, el litigante solicitó la suspensión de una medida que autorizaba la captura de toninas overas por parte de un contingente de investigadores extranjeros, alegando que la falta de estudio de impacto ambiental previo impedía conocer las consecuencias de la medida sobre el medio ambiente. En "*Schroeder*", el litigante solicita la anulación de un llamado a licitación pública para instalar una planta de residuos tóxicos en el Gran Buenos Aires, señalando la falta de estudio hidrológico previo de las napas potencialmente afectadas, y la delegación de la realización de informe de impacto ambiental al propio concesionario de la licitación, después de realizada ésta.

⁸⁰⁴ WALSH, J.R. "El libre acceso a la información ambiental: Una pieza clave en la reglamentación del artículo 41 de la Constitución Nacional". Rev. La Ley. 01/04/04, 1.

Como se ve, en ambos casos el tipo de control que se ejerce sobre los actos impugnados es preventivo, ya que la falta de información adecuada impide conocer los efectos de la ejecución de la medida o de la obra⁸⁰⁵.

Con la modificación constitucional de 1994 que consagra expresamente el derecho al ambiente sano y que en uno de sus párrafos⁸⁰⁶ establece que las autoridades deben proveer a la información y educación ambientales y la posterior sanción del presupuesto mínimo Ley N° 25831, sobre derecho de acceso a la información pública ambiental, (que se analizará en puntos posteriores), también fue incrementando la jurisprudencia⁸⁰⁷, a través de reclamos en diversos puntos del país y de distintos colectivos sociales.

En el interior del país, encontramos amparos ambientales incoados por asociaciones locales en los que se alega el cumplimiento del derecho de acceso a la información. En la provincia de Mendoza la Asociación Oikos Red Ambiental promovió acción de amparo⁸⁰⁸ contra el Gobierno de dicha Provincia, solicitando la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de una resolución⁸⁰⁹, y la abstención de emitir la Declaración de Impacto Ambiental en el Exp. N° 513D0003834 “Repsol YPF s/ Evaluación Impacto Ambiental Plan Acción II Proy. 2000 Expl. Petrolera A. Llanquanelo”, hasta tanto no se purguen los vicios del procedimiento de impacto ambiental y se establezcan los límites geográficos de la Reserva Faunística Llanquanelo.

En apoyo de la acción promovida se alegó que la resolución impugnada conculcaba los derechos constitucionales a un medio ambiente sano y a la

⁸⁰⁵ ABRAMOVICH, V y COURTIS, C. Ob.cit.

⁸⁰⁶ Vid. Art. 41, segundo párrafo, in fine. Constitución Nacional.

⁸⁰⁷ Vid. DUVERGES, D. “La justicia y los presupuestos mínimos de protección ambiental”, en *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental II: Recomendaciones para su implementación y reglamentación*. María Eugenia Di Paola (et.al), Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2006. Pág. 35 y ss.

⁸⁰⁸ ASOCIACIÓN OIKOS RED AMBIENTAL c/ GOB. DE LA PROV. DE MZA. p/ Acc. de Amp. S/Inc. Cas.”. Causa n° 78.245. Sala Primera, Suprema Corte de Justicia de Mendoza. Sentencia de fecha 11/03/05

⁸⁰⁹ Vid. Resolución N° 190/2003 del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas del Gobierno de la Provincia de Mendoza.

información ambiental, como así también los principios de legalidad, razonabilidad y seguridad jurídica, y la jerarquía de las normas consagrada en el art. 31 de la Constitución Nacional. En primera instancia, la sentencia hizo lugar a la acción de amparo promovida y declaró la inconstitucionalidad de la referida resolución “que aprueba la Declaración de Impacto Ambiental del denominado Plan Acción II, Proy. 2000 de Explotación Petrolera del Área Llanquanelo”, siendo confirmada tanto por la Cámara Primera de Apelaciones como por la Suprema Corte Provincial.

Por otra parte, encontramos otro antecedente jurisprudencial, en donde se señalaron los límites del derecho de acceso a la información y los alcances de los deberes del sujeto pasivo. En autos “Fundación Accionar Preservación Ambiente Sustentable c/Comité Ejecutor Plan Gaym Cuenca Matanza-Riachuelo y otros/amparo”⁸¹⁰ la Ong solicitó una detallada descripción e información pública al Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo y al Ministerio de Infraestructura de la Nación (SOP.-Subsecretaría de Recursos Hídricos)- sobre el origen de la contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo, en particular de todas las empresas responsables de la misma, que en razón del objetivo de creación del Comité ejecutor; debieran haber sido publicados como, asimismo, la pretensión de que el Estado a través de sus órganos, mediante una solicitada, haga conocer la lista de las empresas que contaminan el Riachuelo.

La sala 1ª de la Cámara Nacional de Apelaciones Contencioso Administrativo Federal⁸¹⁰ actuante, sostuvo que "la concreta información sobre el origen y la responsabilidad" de la contaminación que la accionante requiere en su demanda, que le fuera administrada, aparece adecuadamente satisfecha en autos a través del listado que el Comité Ejecutor adjuntara en autos, del que surgen las empresas con potencial carga contaminante sobre la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo, con indicación de su nombre, domicilio, tipo de actividad

⁸¹⁰ Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal, sala 1ª, 16/4/2002 – “Fundación Accionar Preservación Ambiente Sustentable v. Comité Ejecutor Plan Gaym Cuenca Matanza-Riachuelo y otros”.

industrial, caudal vertido y destino, medidos por los parámetros indicadores de materia orgánica DBO. y DQD., tomados a la salida de su proceso industrial.

"La obligación de informar de los organismos públicos en materia ambiental se aplica a todo aquel que pueda tener interés en que le sea satisfecho ese derecho; distinto es que ese derecho a ser informado genere un deber en la Administración Pública a publicar toda información ambiental por `todos los medios tanto escritos como televisivos' habida cuenta de que tal deber no surge de la Carta Magna (LA 1995-A-26)" o de norma legal alguna"⁸¹¹.

Es notable lo difícil que resulta en el país avanzar hacia la transparencia, la eficacia y la correcta prestación de servicios por parte de la Administración, luego de una larga tradición de un manejo cerrado y discrecional, en donde por un lado abundaban las "zonas restringidas" por leyes reservadas o secretas y por otro, la actitud autoritaria de funcionarios que se adueñaban de los sectores a su cargo, como si dichos espacios les fueran propios o de los grupos de poder que lo habían encaramado, perdiendo el sentido del servicio al ciudadano y por tanto, de la razón de ser de su función.

Esta dificultad se manifiesta con el surgimiento creciente de, los amparos por mora de la Administración presentados ante la justicia en distintas jurisdicciones, en donde en muchos casos la causa deviene abstracta porque finalmente, en sede judicial, se presenta la información ambiental oportunamente requerida, pero con todo el desgaste personal e institucional que implica en cuanto a tiempo, esfuerzos y recursos tanto particulares como del Estado, es decir, de todos los ciudadanos, configurando un verdadero despropósito.

Por citar algunos antecedentes encontramos el caso "PEÑA, Hugo Andrés c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires -G.C.B.A.- s/ amparo (art. 14 CCABA)"⁸¹² Aquí el actor promueve el amparo, con el objeto de que la Secretaría

⁸¹¹ CAFFERATTA, N. "Contenido del derecho-deber de información ambiental", JA 2003-IV-355. Lexis N° 0003/010086.

⁸¹² Juzgado en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 3, Secretaría N° 5. Ciudad de Buenos Aires, septiembre de 2004. (Expediente N° EXP – 12208/0).

de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable (dependiente del G.C.B.A.) le provea la declaración de impacto ambiental y los informes de análisis de suelo realizados por las empresas contratadas al efecto, para el denominado proyecto Parque Natural – Ciudad Universitaria.

Afirma que motiva la acción judicial la omisión por parte de la Administración en brindar en tiempo y forma la información pública que se solicitara el 3/12/03 y reiterada el 29/12/03, violando disposiciones de la Ley N° 104 (acceso a la información pública) y de la Ley N° 303 (acceso a la información ambiental).

Destaca asimismo que la información fue solicitada en dos oportunidades (3/12/03 y 29/12/03), a pesar de lo cual, a la fecha de la presentación de la demanda, pasados más de cuatro meses, el G.C.B.A. no había siquiera respondido al requerimiento formulado, ya sea comunicando las razones de la necesidad de prórroga o los motivos de la negativa en brindarla. Señala que frente a aquella situación, es decir ante la falta de toda respuesta, se ha visto obligado a demandar la intervención judicial.

El amparista, recién obtuvo una respuesta de la Administración como resultado de la notificación del traslado de la demanda, donde, seis meses después de su presentación en sede administrativa, el G.C.B.A se limitó a solicitar una prórroga para poder brindar la información requerida, y luego, vencidos holgadamente los plazos previstos tanto en la Ley N° 104 como en la Ley N° 303, presentó los informes solicitados por el actor, pidiendo además eximición de costas. Finalmente el juez falla declarando abstracta la acción, ante la presentación de la requerida información, imponiendo costas a la demandada.

También encontramos casos similares de acciones de asociaciones a diferentes municipios, reclamando información ambiental, ante cuyo silencio o denegatoria han recurrido ante los estrados judiciales interponiendo acción de amparo, tal como en “CEDHA (Fundación Centro de Derechos Humanos y

Ambiente y O. c/ Municipalidad de San Carlos de Bariloche”⁸¹³ o en “Comisión Vecinal Puerto Verde de Tres de Febrero c/ Secretaria de Transporte, Ministerio de Economía, Comisión Nacional de Regulación del Transporte, Unidad de Renegociación de Contratos y la empresa América Latina Logística Central (ALL S:A)”⁸¹⁴.

En el primer caso, la Fundación interpone Acción de Amparo por Mora ante la falta de respuesta a los reiterados pedidos de información por parte de la Dirección General de Medio Ambiente y organismos municipales ante la preocupación por un emprendimiento en el Cerro Otto, en el que se inició una tala de árboles, solicitando información acerca de la evaluación del impacto ambiental. La Cámara falla ordenando en el plazo de treinta días, so pena de imponer astreintes en caso de incumplimiento, suministrar información ambiental requerida por los actores sobre aspectos relativos a la situación del ambiente, basándose en la citada Ley 25.831.

En el segundo caso, habiendo solicitado infructuosamente a cada uno de los demandados información acerca de la evaluación del impacto ambiental, los vecinos inician acción de amparo por mora, y el tribunal falla ordenando se expidan en el plazo de diez días, basándose en la Ley 25 831 y al Decreto Nacional 1172/03, relativo al Reglamento Nacional de Acceso a la Información Pública.

En cuanto al caso PAMPIN citado oportunamente, en donde un habitante de la Ciudad de Buenos Aires, ante la falta de respuesta de un organismo municipal, inició acción de amparo, a lo cual el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nº 6 hizo lugar en la sentencia del 28/03/01, expresando entre otras cosas, que “...la ley 104 de acceso a la información establece, conforme al principio de publicidad de los actos de gobierno, que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada

⁸¹³ Sentencia de fecha 25/10/2004, Cámara de Apelaciones en lo civil y Comercial, Tercera Circunscripción Judicial de Río Negro.

⁸¹⁴ Sentencia de fecha 07/04/06, Juzgado Contencioso, Administrativo Federal Nº 3.

y oportuna, de cualquier órgano, perteneciente a la administración, tanto central como descentralizado...”.

En la Provincia de Mendoza la Asociación Multisectorial del Sur solicitó al Tribunal se proteja su derecho a la participación adecuada en el trámite de evaluación de impacto ambiental, interponiendo acción de amparo contra el GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA, a fin de que se declarara nula la convocatoria a Audiencia Pública, por violar derechos fundamentales⁸¹⁵.

Allí expresaron que “Cada uno de los que habitan esta región está interesado en saber cómo se gestiona el medio ambiente y a que se lo deje participar en el trámite administrativo. Es un derecho propio, porque queda claro que todos lo poseen, pero además, es compartido porque cada uno de los que aquí viven hoy (e incluso los que vivirán mañana) tienen interés en decidir la suerte que correrán los pasivos ambientales en CMSR. A quienes habitan hoy, y los que lo harán mañana, les interesará saber cómo se hará cesar el impacto ambiental del pasivo que tiene el complejo minero de San Rafael”⁸¹⁶.

⁸¹⁵ "Asociación Multisectorial del Sur c/ Gobierno de Mendoza p/ acción de amparo". Juzgado 4º Civil, Comercial y Minas de la Segunda Circunscripción judicial de Mendoza –Expte. Nº 115.712 . Sentencia del 01/11/2006.

⁸¹⁶ Al respecto, no pueden pasarse por alto las terribles implicancias socioambientales del caso, por lo cual es menester extraer información de la causa que ameritan conocerse.

Según la COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA, la actividad productiva del Complejo Minero Fabril de San Rafael se inició en 1975, con la explotación minera de yacimientos de uranio para el abastecimiento de mineral al Complejo Fabril de Malargüe. Más tarde se realizaron ampliaciones en las distintas instalaciones para llevar la capacidad del complejo a 120.000 Kg. de uranio, condiciones con las que se comenzó a operar a partir de 1.987, abandonándose en la década de los noventa por no ser conveniente a la política económica de ese momento.-

Sierra Pintada es una mina de explotación y concentración. Se concentran materias para hacer el diuranato de amonio. En esta operación se abandonan peligrosos residuos que son motivo de discusión y rechazo de poblaciones próximas. Entre estos residuos sólidos se hallan colas de uranio que contienen: uranio, radio 226, radio 222, cromo, vanadio, molibdeno, cobre, níquel, cobalto, hierro y distintos complejos químicos como ácido sulfúrico, isodecanol, entre otros.- Es una verdadera sopa química y radiactiva, un cóctel amenazante para el ecosistema vigente en el lugar.

En este caso los riesgos se potencian porque se trata de una zona sísmica con presencia de elementos radiactivos y químicos de la actividad de Sierra Pintada.- Según la misma Comisión, en el Informe del Proyecto de Restitución de la Minería del Uranio (Pramu) 2001, hasta el momento se han acumulado en el lugar 2.400.000 Tn de colas de uranio sin tratamiento; 1.000.000 de ellas estéril y 600.000 marginal. En otros documentos -incluyendo la página de Internet año 2.004- manifiesta que en

Allí se señaló la importancia del art. 18 (Ley General del Ambiente) que coloca en las autoridades la responsabilidad, no sólo de generar la información sobre los proyectos en ciernes de manera previa sino de generar la información sobre los efectos que en el futuro pudieran provocar éstos, lo cual representa para la Administración el tener que publicar todos los documentos que se incluyen en el procedimiento, no sólo la Declaración de Impacto Ambiental. Debe asegurarse el acceso a todos los análisis que se hayan hecho del Estudio presentado por la empresa y las oposiciones de los ciudadanos y entidades intermedias, y los dictámenes de las Universidades que se hayan adjuntado.

La audiencia debe ser convocada mediante dos edictos que se publican en diarios de difusión masiva. Este derecho a participar es garantizado con un sistema de información pública sobre el proyecto: así el proponente está obligado a publicar por medio de la prensa, y a su costo, una síntesis de la Manifestación de Impacto Ambiental, pudiendo cualquier interesado conocer el estado de las actuaciones administrativas y requerir la información disponible.

La amparista solicitó de las autoridades provinciales en diversas oportunidades, copia de las actuaciones, con fundamento en la ley 25831 (Régimen de Libre Acceso a la información Ambiental), 25675 (Presupuestos Mínimos) y art. 41 (Constitución Nacional), sin obtener respuesta alguna. Ello motivó el envío de cartas documentos y luego de cinco meses después de la

Sierra Pintada existen 1.700.000 Tn de colas de uranio, 5340 tambores, 1.200.000 de agua en las canteras y en los diques de evaporación.-En el Pramu 2.005 dice que hasta el momento se han acumulado en el lugar 1.895.000 Tn de colas de tratamiento, 13.710.000 m³ de roca estéril y 376.000 toneladas de mineral marginal.- Estos datos demuestran que la Comisión carece de una contabilidad uniforme respecto de los residuos depositados en el Complejo.

A esta situación se agrega que la mina se encuentra ubicada en la cuenca del Diamante, que tiene un emisor que es El Tigre. El área del complejo se encuentra atravesada en su parte central por el cauce del Arroyo El Tigre e incluso el movimiento general del flujo subterráneo mantiene un sentido de drenaje hacia el Tigre, aguas abajo de las instalaciones. Este arroyo vuelca sus aguas al Río Diamante, a 5 Km del complejo, a partir del cual se abastece San Rafael y otras poblaciones, tanto para consumo humano como para riego, en un área de 65.4000 Ha (Pramu 2.001). La cuenca abastece a 126.000 habitantes y a los numerosos establecimientos agropecuarios de la zona, importante polo de industria vitivinícola y de turismo.-

presentación del informe por la CNEA, sólo se entregaron copias de dos de los cuatro cuerpos.

Se verifica así una obstaculización al libre acceso a la información pública ambiental como condición sine que non de la posterior participación pública que tendrá su máxima expresión en la audiencia pública, en un procedimiento que afecta el desarrollo sustentable de toda la región, que amerita la más amplia participación de todos los sectores involucrados y potencialmente afectados, en razón de poner en peligro la vida y la salud y la economía de toda una región, porque una remediación mal hecha puede ser más peligrosa que la explotación misma de la mina.

Ante la desigualdad de condiciones en el procedimiento la Asociación Multisectorial del Sur, presentó a la Dirección de Saneamiento y Control Ambiental escrito de opinión, acompañando como prueba un informe técnico titulado Trabajo de Revisión Crítica sobre el Informe Manifestación General de Impacto Ambiental, Gestión Residuos en Disposición Transitoria presentado por la CNEA a la Dirección de Saneamiento y Control Ambiental del Gobierno de la Provincia de Mendoza (20.02.06), elaborado por reconocidos especialistas.

Es así que también manifestaron que los canales de acceso a la información han sido gravemente distorsionados, pues la autoridad responsable de garantizar este derecho delegó, en un grave incumplimiento de los deberes de funcionario público su deber de informar, preguntándose si puede dar este tipo de información quien pretende que su proyecto sea autorizado.

La audiencia pública tampoco se publicitó conforme lo establece la normativa vigente, pues no se publicó en diarios de difusión, ni dos veces en un mes. Tampoco se respetó el plazo, convocándose para un día laborable, lo que limita la asistencia de los pobladores.

Finalmente, luego de amplios vistos y considerandos, que han receptado lo más avanzado de la doctrina y jurisprudencia en la materia, en dicha causa se decretó como medida cautelar innovativa la orden al Gobierno de la Provincia de Mendoza, como autoridad de aplicación, y a la COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA, que se abstengan de llevar a cabo la Audiencia Pública convocada, de forma categórica así como escueta y sin más indicaciones.

Finalmente, cabe poner de manifiesto un caso paradigmático en donde el máximo Tribunal de la Nación Argentina, en un fallo inédito exigió urgentes medidas respecto a una problemática ambiental de larga data como lo es la cuestión de la flagrante contaminación del Riachuelo, con audiencias públicas mediante y la presentación de informes y estudios, que posibiliten de una vez por todas, conocer los alcances del daño ambiental, sus implicancias y delimitar responsabilidades.

Así Beatriz Silvia Mendoza⁸¹⁷ y otros actores, iniciaron demanda, ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y contra cuarenta y cuatro (44) empresas que desarrollan su actividad industrial en las adyacencias de la Cuenca Hídrica Matanza- Riachuelo, a fin de obtener una indemnización por los daños y perjuicios sufridos a raíz de la contaminación ambiental de dicho río.

Entre las consideraciones vertidas en el expediente, rescatamos especialmente la relativa a la inexistencia de “la información adecuada, ya que la demanda no ilustra al tribunal aspectos esenciales sobre la cuestión litigiosa. El escrito introductorio tampoco se basa en estudios actualizados, ya que se remite a publicaciones periodísticas o a informes presentados por diversos organismos hace varios años”⁸¹⁸.

⁸¹⁷ “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”.

⁸¹⁸ También caben destacar aspectos básicos extraídos de autos, que hacen al sustento de la demanda: La cuenca del río Matanza-Riachuelo tiene una población de 3.000.000 de habitantes, y abarca parte de la Capital Federal y once partidos de la Provincia de Buenos Aires. Desde el punto de vista ambiental las zonas más críticas de la cuenca son la portuaria del Riachuelo y aquella altamente industrializada a lo largo del río, desde su desembocadura hasta cercanías de Villa Diamante y Fiorito.

Con fecha 20 de junio de 2006⁸¹⁹ la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, estableciendo requerimientos perentorios tanto para las empresas involucradas como para los gobiernos denunciados.

En cuanto a las empresas requirió que informen sobre:

1. Líquidos que arrojan al río, volumen, cantidad y descripción.
2. Si existen sistemas de tratamiento de los residuos;
3. Si tienen seguros contratados, según el art. 22 de la ley 25.675 (seguro ambiental).

En cuanto al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la ciudad de Buenos Aires y el Consejo Federal del Medio Ambiente -Cofema –para que, de conformidad con la Ley 25.675, Ley General del Ambiente, presenten:

-Un plan integrado que deberá contemplar:

Detallan que el Tramo II que nace a partir de la desembocadura de los arroyos Cañuelas y Chacón, es receptor de importantes efluentes industriales con tratamiento inadecuado o inexistente e indican que a partir de allí desciende bruscamente su calidad, llegando a transformarse a la altura del arroyo Santa Catalina en un curso de agua que, según denuncian, "se asemeja a un líquido cloacal en condiciones anaeróbicas".

Entre las fuentes de contaminación del río se destacan las industrias, que en su mayoría vierten sin depuración al río y al suelo los líquidos que utilizan, conjuntamente con residuos sólidos tóxicos y peligrosos.

Manifiestan que el río en su parte media está fuertemente contaminado, pero en su parte inferior y zona portuaria está altamente contaminado, conteniendo un grado muy elevado de metales pesados, compuestos orgánicos, con fuerte presencia de hidrocarburos y pesticidas "organoclorados".

A todo ello se agrega la inexistencia de sistemas cloacales y su vertido en el río de los desechos, como así también de desperdicios de todo orden provenientes de basurales inadecuados.

Tal estado de cosas, según ponen de resalto, ha provocado también la existencia de un gran número de terrenos potencialmente contaminados, con impacto en las aguas subterráneas y superficiales y en los suelos.

Señalan por otra parte que, el resarcimiento que se pretende busca reparar la incapacidad sobreviniente que se alega, los gastos por tratamientos médicos, gastos por nueva radicación en los supuestos que específicamente indican, daño moral, daño psíquico sufrido por padres e hijos, el daño futuro comprensivo de los gastos que habrá que realizar, según sostienen, para liberar a los niños de la contaminación que portan en su organismo, y la pérdida del valor locativo de los inmuebles que habitan según los casos.

Finalmente, dentro de las pretensiones que se plasman en la demanda son el interés de que se resarza el daño infringido al medio ambiente y la recomposición de éste.

⁸¹⁹ M. 1569. XL. ORIGINARIO Corte Suprema de Justicia de la Nación.

1. Un ordenamiento ambiental del territorio.
2. El control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas.
3. Estudio de impacto ambiental de las empresas involucradas, requiriéndolos en forma inmediata si no los tuviera.
4. Un programa de educación ambiental.
5. Un programa de información ambiental pública, especialmente los ciudadanos del área territorial involucrada.

Finalmente, convocó a una audiencia pública en la cual las partes debían informar en forma oral y pública al Tribunal sobre el contenido de lo solicitado en el punto anterior, las cuales se han estado llevando a cabo en un intento, no sólo de transparencia en el actuar del Estado sino más que nada de que cobren realmente vigencia los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional.

Recordemos que el artículo 41 que consagró el derecho a un ambiente sano, también estableció que “las autoridades” debían proveer a la protección de este derecho, lo cual ha sido interpretado por la doctrina mayoritaria y también por la jurisprudencia, que se refiere a los tres poderes del Estado y a la jurisdicción nacional, provincial como municipal.

Vemos de éste modo, que en el ámbito de la Justicia, el máximo tribunal ha tomado enérgicas medidas en una cuestión inacabada de larga data, que incide tanto en el ambiente como en la salud y bienestar humanos y que se suma a la problemática ambiental global, hipotecando el presente y el futuro de los habitantes así como del entorno natural y su biodiversidad.

Es así como continúa el desarrollo doctrinario y jurisprudencial relativo al derecho de acceso a la información ambiental, por lo cual es de esperar que en el ámbito de la Administración a cargo de la implementación del presupuesto mínimo Ley N° 25.831 que establece el Régimen de acceso a la información pública ambiental, incorpore rápida y eficazmente la misma, tanto en cuanto a la

elaboración, sistematización y difusión de la información como en la accesibilidad, para que no sean necesario mayores dispendios y demoras en planteos recursivos que no buscan otra cosa que el cumplimiento de un derecho básico y urgente.

III. Artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional y la Participación Ciudadana

La reforma constitucional de 1994 no pudo pasar inadvertida cuestiones que se habían instalado en la sociedad argentina: por un lado la necesidad de un mayor protagonismo y participación ciudadana en el manejo de la *res pública* y por otro lado, aún resonaban los ecos de la mediática y fructífera Cumbre de Río de 1992, con lo cual también se incorporó en dicha reforma la denominada “cláusula de protección ambiental”.

En nuestro país, la Constitución reformada en 1994 receta dos formas semi-directas de democracia, que importan un avance sobre el sistema meramente representativo. En primer lugar, se adopta la iniciativa popular (artículo 39 de la C.N.); este es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos, cumplidos ciertos requisitos, pueden presentar proyectos de leyes en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación. En segundo lugar, se consagra la consulta popular (artículo 40 de la C.N.), que es un mecanismo por el cual se somete a consideración de la población un proyecto de legislación específico, siendo bajo ciertas circunstancias la consulta de carácter vinculante y en otros no⁸²⁰.

Como ya se ha expresado, información-participación son conceptos inescindibles, complementarios y sinérgicos, pues *“el derecho de información, de naturaleza individual, adquiere conexión de sentido con el derecho a la información, de naturaleza social, al garantizar a toda persona el conocimiento y la participación en todo cuanto se relaciona con los procesos políticos,*

⁸²⁰ RYAN, Daniel. Ob. Cit.

*gubernamentales y administrativos, los recursos de la cultura y las manifestaciones del espíritu como un derecho humano esencial*⁸²¹.

En lo atinente a la citada cláusula ambiental se consagra el derecho de tercera generación, a un ambiente sano, derecho-deber, individual a la par que colectivo en el primer párrafo del artículo 41; en el segundo párrafo, se establece que *“las autoridades proveerán... a la información y educación ambientales”*. Luego, en el artículo 43, se consagra la acción de amparo *“...contra todo acto u omisión, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución...”*. Cuando dicho artículo alude a la legitimación activa menciona expresamente al *“...afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley...”*.

La exégesis de ambos artículos ha dado mucho de sí, tanto en el ámbito doctrinario como jurisprudencial: en el artículo 41 la cuestión competencial y la conceptualización de los presupuestos mínimos ha sido motivo de encendidos debates en el ámbito del Consejo Federal del Medio Ambiente –COFEMA-, donde si bien se han logrado algunos consensos, el debate continuará y se planteará con cada proyecto de presupuesto mínimo que se analice: no olvidemos que en la cuestión ambiental en un Estado Federal como Argentina, recién se están sentando las bases como se hizo en 1853 al constituir el Estado Nacional bajo la forma Federal y hay un largo camino por recorrer aún...

Asimismo, la cuestión de la legitimación activa del artículo 43 también ha generado posiciones encontradas, no obstante importantísimos antecedentes jurisprudenciales como los casos Kattan y Schoeder donde en virtud al reconocimiento de intereses difusos se legitimó a los actores aún cuando no existía una cláusula de protección ambiental ni la acción de amparo citada. El análisis pormenorizado de estos artículos excede ampliamente los objetivos de este trabajo, por lo que sólo se remarcarán sus aspectos más salientes.

⁸²¹ Voto del Dr. Carlos S. Fayt en “Guazzoni, Carlos A. c/ El Día” S.A. Sentencia CSJN del 18/12/01. T. 324, P. 4433 LL. 28-12-01, n° 103.137.

En la complementación de ambas cláusulas constitucionales citadas, se observa que para la vigencia de este nuevo derecho fundamental, por un lado se establecen mandatos para los distintos poderes del Estado: aquellos que tienen a cargo legislar sobre el ambiente; esto es dictar los llamados “presupuestos mínimos de protección ambiental”, los que tienen a cargo la gestión del ambiente y finalmente a través de las acciones de amparo se abre un doble juego direccionado principalmente a los particulares y al poder judicial, en el desafío no sólo de la vigencia de este nuevo derecho de tercera generación sino en definitiva, en el logro de la sostenibilidad.

CANO sostenía aún previo a la reforma constitucional que “...el derecho de todo habitante a defender su medio ambiente es un derecho natural humano...existente con prescindencia de actos de la administración pública, que no emana de esta sino de la condición de ser humano y que goza de garantía constitucional”⁸²².

Si cuando aludimos a conceptos como la gobernabilidad inmediatamente se asocia la necesidad de una mayor participación ciudadana que legitime la toma de decisión, al menos más trascendente de la comunidad, superando la estrecha, acotada y formal perspectiva de la democracia representativa que sólo exige de la participación eleccionaria de los ciudadanos para legitimar a los futuros administradores, entregando verdaderas “cartas en blanco” para la gestión de gobierno que en la mayoría de los casos y máxime en América Latina luego distan muchísimo, cuando no son directamente opuestas a las propuestas electorales con las cuales los políticos de turno se lanzaron a la demagógica caza del preciado voto, que luego en la mayoría de los casos no plasman ni cercanamente los anhelos del electorado en las acciones de gobierno, en la gran mayoría de los casos.

⁸²² CANO, G. “Un hito en la historia del derecho ambiental argentino”. La Ley 1983-D-, pág. 570,571.

En el mundo, cada vez se patentiza más la necesidad de sumar a la sociedad civil a la discusión de temáticas trascendentes, locales y globales, por ello como se ha tratado en otros puntos de este trabajo, desde las Naciones Unidas y foros regionales, como la Cumbre de las Américas y organismos financieros como el BID o el Banco Mundial han abierto líneas de diálogo o han institucionalizado la participación de la sociedad civil en un intento de mayor transparencia y legitimidad, en definitiva tras la búsqueda del consenso y la gobernabilidad necesarias.

Se trata de un proceso expansivo, que marca la transición de una democracia representativa a una democracia participativa. La democracia tradicional aglutina a los ciudadanos por comunidades o circunscripciones (sus distritos electorales), mientras que en la democracia participativa los ciudadanos se aglutinan en torno a una comunidad de intereses. Gracias a la moderna tecnología de la información y la comunicación, esa comunidad de intereses puede ser indistintamente ser local o global...Hoy es cada vez más frecuente que los movimientos de la sociedad civil y la presión de la opinión pública señalen nuevos temas a la atención del mundo, y que coaliciones de intereses múltiples integradas por los gobiernos, la sociedad civil y otros actores tomen la iniciativa sobre esas nuevas cuestiones⁸²³.

Asimismo, aún cuando la presencia de la sociedad global es creciente existe como también se ha visualizado en ámbitos de integración regional como la Unión Europea aquello que se ha dado en llamar “déficit democrático” en la gobernanza regional o global: “las personas están participando en menor medida y expresando desaliento por las instituciones democráticas tradicionales. Resulta irónico que ello ocurra en momentos en que la democracia, como modalidad de gobierno, se ha extendido de una manera sin precedentes...Hay muchos factores que explican estos fenómenos: los vínculos entre los círculos empresariales y la política, las cuestiones relacionadas con la corrupción y la apatía política y otros

⁸²³ Informe “Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global”. Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil. Asamblea General de las Naciones Unidas de 11 de junio de 2004. A/58/817, pág. 8

por el estilo. Sin embargo, uno de los principales factores en este sentido es el criterio de que, en la presente era de globalización, las formas de representación tradicionales son menos convenientes. Los legisladores electos y los parlamentos parecen tener escasa influencia en las decisiones adoptadas a nivel intergubernamental y en la supervisión y reglamentación de los mercados internacionales”⁸²⁴.

En la problemática ambiental, la cuestión de la participación ciudadana se erige como una *conditio sine qua non* para el logro de la denominada gobernabilidad ambiental: la complejidad, integralidad, transversalidad del ambiente, exigen sumar a la toma de decisión ambiental a los ciudadanos involucrados, como claramente se estableció en el ya citado Principio 10 de la Declaración de Río respecto a que “*el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda...*” y luego en el más reciente y señero Convenio de Aarhus ya tratado relativo al acceso a la información ambiental para la participación ciudadana y el acceso a la justicia ambiental.

Por ello, no hay gobernabilidad si no hay involucramiento de toda la sociedad. Así, es de vital importancia que quienes asumen roles protagónicos en éste proceso, entiendan lo que significa este concepto...No existe la gobernabilidad democrática si no participamos todos en las escalas de decisión correspondiente, en los momentos adecuados, y en un proceso integrador antes que excluyente, abarcativo antes que reduccionista y proactivo antes que reactivo. Bajo estas premisas de trabajo, los futuros gobiernos encontrarán escenarios cambiantes, nuevos actores, nuevos fenómenos con los cuales lidiar, en el proceso de ejecutar una política ambiental que nos lleve a la sustentabilidad⁸²⁵.

IV. La Participación Ciudadana en Materia Ambiental en las Constituciones Provinciales

⁸²⁴ Id. Pág. 25/26

⁸²⁵ SOSA, Eduardo. Ob. Cit. pág. 25.

No se puede pasar por alto cual ha sido el tratamiento constitucional provincial respecto a la participación ciudadana, tanto en general como en el aspecto ambiental, no sólo porque Argentina es un Estado Federal sino porque precisamente en la cuestión ambiental fueron las provincias argentinas las precursoras en la incorporación de la denominada “cláusula ambiental” en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

Por su parte, la inmensa mayoría de las constituciones provinciales reformadas en las últimas décadas y, en particular, la nueva Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, avanzan en la recepción del principio de la participación pública y en el diseño de mecanismos específicos de participación. Vale citar, en este sentido, la constitución porteña establece una variedad de mecanismos de participación pública con relación a la política ambiental (artículos 27, 29 y 30), como así también a otras áreas de las políticas públicas (artículos 61 a 67, artículo 90, entre otras disposiciones)⁸²⁶.

Así se efectuará una reseña del panorama constitucional provincial, resaltando los casos más paradigmáticos:

La Ciudad de Buenos Aires en su Constitución consagra en el artículo 1º la denominada “Democracia participativa”:

ARTÍCULO 1º.- La Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa...

Luego al establecer la acción de amparo, en el artículo 14, en uno de sus párrafos determina:

“Están legitimados para interponerla cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente”.

Luego más adelante al referirse al Plan Urbano y Ambiental, también prevé una amplia participación:

⁸²⁶ RYAN, D. Ob. Cit.

“Artículo 29.- La Ciudad define un Plan Urbano y Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias aprobado con la mayoría prevista en el artículo 81, que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas”.

Posteriormente ello se complementó con la sanción de la Ley 71 que establece la integración del Consejo encargado de elaborar el citado Plan Urbano y Ambiental.

Aquí cabe resaltar la importancia de la participación efectiva de los administrados en el ejercicio de los derechos consagrados conforme se cita precedentemente, para la elaboración del Plan Urbano y Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; a su vez, la Constitución Nacional como ya se ha señalado, establece la vía de la acción de amparo para recurrir en defensa del ambiente. En este contexto legal dado hay que señalar que ya existen reclamos judiciales⁸²⁷ exigiendo el cumplimiento de la incorporación efectiva de la participación consagrada en la norma.

Y finalmente al referirse a la obligatoriedad de la Evaluación de Impacto Ambiental, también se alude al espacio participativo que constituye la audiencia pública:

“Artículo 30.- Establece la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública”.

La Provincia de Buenos Aires al sancionar su Constitución, estableció la cláusula de protección ambiental y a la par, la garantía de acceder a la información y a la participación en defensa del ambiente:

“Artículo 28.- Los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras... y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales”.

⁸²⁷ Vid "Doderó, Marta y Otro c/GCBA s/Amparo", Expte. 13039. Juzgado N° 2 Contencioso Administrativo y Tributario, Secretaría N° 3.

En el Norte argentino la provincia de CHACO reformó la Constitución en 1994, y respecto a las posibilidades participativas en general, estableció diversos canales tales como la iniciativa popular, la consulta popular y la revocatoria⁸²⁸.

Luego, al tratar la protección de los intereses difusos o colectivos, se legitimó a toda persona o grupo para accionar en su defensa:

“Artículo 12: Queda garantizada a toda persona o grupo de ellas, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado Provincial, la legitimación para obtener de las autoridades administrativas o jurisdiccionales, la protección de los intereses difusos o colectivos”.

Y finalmente efectúa un amplio reconocimiento de derechos, remitiéndose a la Constitución Nacional, remarcando los relativos a la esencia democrática.

“Artículo 14: Los derechos, deberes, declaraciones y garantías, los acuerdos y tratados mencionados en el Artículo 75º, inciso 22, enumerados en la Constitución Nacional que esta Constitución incorpora a su texto dándolos por reproducidos, y los que ella misma establece, no serán entendidos como negación de otros no enumerados que atañen a la esencia de la democracia, al sistema republicano de gobierno, a la libertad, la dignidad y la seguridad de la persona humana.

Los derechos y garantías establecidos, expresa o implícitamente en esta Constitución, tienen plena operatividad en sede administrativa o jurisdiccional, sin que su ejercicio pueda ser menoscabado por ausencia o insuficiencia de reglamentación”.

⁸²⁸ Artículo 2º: Todo el poder emana del pueblo y pertenece al pueblo, que lo ejerce por medio de sus representantes con arreglo a esta Constitución, y a través de los derechos de Iniciativa popular, Consulta popular y Revocatoria.

La ley los reglamentará con sujeción a las siguientes normas:

1) La Iniciativa popular, para presentar proyectos de ley u ordenanzas, requerirá la petición de no más del tres por ciento de los ciudadanos del padrón electoral correspondiente. El Poder Legislativo o los Concejos Municipales deberán darle expreso tratamiento en el plazo de doce meses.

No podrán plantearse por esta vía cuestiones atinentes a tributos, presupuesto y reforma de la Constitución.

2) La Consulta popular vinculante será convocada por los dos tercios de los miembros de la Cámara de Diputados o de los concejos municipales, y para que la misma se considere válida, se requerirá que los votos emitidos hayan superado el cincuenta por ciento de los electores inscriptos en los registros cívicos.

Para su aprobación será necesario el voto afirmativo de más del cincuenta por ciento de los válidamente emitidos.

3) La Revocatoria de los mandatos de los funcionarios electivos, por las causales previstas para el juicio político - a petición de no menos del tres por ciento de los ciudadanos de los padrones electorales respectivos, y aprobada por la mayoría absoluta de los electores inscriptos- destituye al funcionario.

En el centro del país, SAN LUIS reformó la Constitución en el año 1987 y al hacerlo no sólo reafirmó principios democráticos sino que además estableció la cláusula de protección ambiental. En cuanto al primer aspecto, se consagró en el artículo primero que la provincia *“...organiza sus poderes bajo el sistema republicano democrático y representativo de Gobierno...”*

En el siguiente artículo relativo a la soberanía popular, va más allá de la reiterada fórmula del origen del poder en el pueblo pero que sólo se ejerce a través de sus legítimos representantes y expresa:

“Artículo 2º: Todo el poder emana y le pertenece al pueblo de la Provincia de San Luis, el que se ejerce por medio de sus legítimos representantes en la forma y modo que establece esta Constitución. También se reconoce igual legitimidad a otras formas de participación democrática”.

Más adelante, se consagra el derecho-deber al ambiente y su garantía a través de la acción de amparo con amplia legitimación:

“Artículo 47: Los habitantes tienen derecho a un ambiente humano de vida salubre y ecológicamente equilibrado y, el deber de preservarlo... Toda persona por acción de amparo puede pedir la cesación de las causas de la violación de estos derechos...”

La provincia de CHUBUT reformó su Constitución en octubre de 1994 e incorporó aspectos participativos genéricos y también directamente relacionados a la protección y defensa del ambiente:

“Artículo 18. Todos los habitantes de la Provincia gozan de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional y la presente, con arreglo a las leyes que reglamentan su ejercicio.

En especial, gozan de los siguientes derechos:...

...8. A peticionar individual o colectivamente ante las autoridades y a obtener respuesta adecuada y por escrito en la forma que determina la ley. La publicación de las peticiones no da lugar a represión alguna.

9. A acceder a la jurisdicción y a la defensa de sus derechos.

10. A comunicarse, expresarse e informarse.”

En relación a los que dicha Constitución denomina “Derechos difusos” estableció una amplia legitimación:

“Artículo 57. Toda persona tiene legitimación para obtener de las autoridades la protección de los derechos difusos de cualquier especie reconocidos por esta Constitución, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado”.

Ello se complementa con lo establecido más adelante en el artículo 111 relativo a la legitimación para interponer la acción de amparo ambiental:

“Artículo 111. Todo habitante puede interponer acción de amparo para obtener de la autoridad judicial la adopción de medidas preventivas o correctivas, respecto de hechos producidos o previsibles que impliquen deterioro del medio ambiente”.

Finalmente, la Constitución se refiere explícitamente a un recurso tan vital como el agua, en la que prevé la participación directa de interesados:

“Artículo 101. Son de dominio del Estado las aguas públicas ubicadas en su jurisdicción que tengan o adquieran aptitud para satisfacer usos de interés general. La ley regla el gobierno, administración, manejo unificado e integral de las aguas superficiales y subterráneas, la participación directa de los interesados y el fomento de aquellos emprendimientos y actividades calificadas como de interés social”.

La Provincia de LA PAMPA también reformó la Constitución en 1994, estableciendo el derecho al ambiente sano y su protección:

“Art. 17º: Los jueces prestarán amparo a todo derecho reconocido por las Constituciones de la Nación o de la Provincia, y si no hubiere reglamentación o procedimiento legal arbitrarán a ese efecto trámites breves.

Art. 18º: Todos los habitantes tienen derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y el deber de preservarlo. Es obligación del Estado y de toda la comunidad proteger el ambiente y los recursos naturales, promoviendo su utilización racional y el mejoramiento de la calidad de vida...

Art. 20º: El Ministerio Público o toda persona física o jurídica interesada podrán requerir las medidas legales tendientes a garantizar los derechos consagrados en los artículos 18º y 19º.”

La Provincia de Santa Fe procedió a reformar su Carta Magna en 1999 y estableció una serie de importantes recaudos respecto a la participación en general y en el ámbito ambiental en particular.

“Artículo 1. La Provincia de Santa Fe, como miembro del Estado federal argentino, y con la población y el territorio que por derecho le corresponden, organiza sus instituciones fundamentales conforme a los principios democráticos, representativo y republicano...”

Artículo 16 - El individuo tiene deberes hacia la comunidad. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades puede quedar sometido a las limitaciones, establecidas por la ley exclusivamente, necesarias para asegurar el respeto de los derechos y libertades ajenas y satisfacer las justas exigencias de la moral y del orden público y del bienestar general.

Artículo 17 - Un recurso jurisdiccional de amparo, de trámite sumario, puede deducirse contra cualquier decisión, acto u omisión de una autoridad administrativa provincial, municipal o comunal, o de entidades o personas privadas en ejercicio de funciones públicas, que amenazare, restringiera o impidiere, de manera manifiestamente ilegítima, el ejercicio de un derecho de libertad directamente reconocido a las personas en la Constitución de la Nación o de la Provincia, siempre que no pudieren utilizarse los remedios ordinarios sin daño grave e irreparable y no existieron recursos específicos de análoga naturaleza acordados por leyes o reglamentos”.

En la provincia de Mendoza si bien ésta no reformó la Constitución, encontramos alguna disposición relativa a la participación ciudadana e innegablemente posee una extensa y dilatada experiencia en la temática ambiental pues ya en 1992 sancionó la Ley 5961 *Ley de Preservación del Medio Ambiente*.

“Art. 10º - Todos los habitantes de la Provincia tienen el derecho de reunirse para tratar asuntos públicos o privados con tal que no turben el orden público; así como el de peticionar individual o colectivamente, ante todas y cada una de las autoridades, sea para solicitar gracia o justicia, sea para instruir a sus representantes o para pedir la reparación de agravios, pero ninguna reunión podrá atribuirse la representación ni los derechos del pueblo. El derecho de petición no podrá ejercerse colectivamente por ninguna clase de fuerza armada, ni individualmente por los que formen parte de ella, sino con arreglo a las leyes. Cualquier disposición adoptada por las autoridades en presencia o a requisición de fuerza armada o de una reunión sediciosa que se atribuya los derechos del pueblo, es nula y jamás podrá tener efecto”.

De igual modo la Provincia de Córdoba, con amplia trayectoria ambiental si bien no cuenta con numerosas disposiciones constitucionales, ha sancionado importante legislación provincial relativa a la protección ambiental. En cuanto a la cuestión de la participación ciudadana ambiental establece:

Artículo 38. - DEBERES Los deberes de toda persona son: Inc. 8 - Evitar la contaminación ambiental y participar en la defensa ecológica.

CAPITULO SEGUNDO: Antecedentes Normativos Provinciales

I. Algunos Antecedentes Provinciales y Locales respecto al Derecho de Acceso a la Información Pública

Así como las provincias argentinas precedieron a la Nación en la incorporación de cláusulas de protección ambiental en numerosas constituciones, también incorporaron cláusulas relativas al derecho a la información pública⁸²⁹.

⁸²⁹ En esta situación encontramos, además de los casos de Río Negro, Chubut, Jujuy, Buenos Aires que se tratarán en los siguientes puntos, la Constitución de la Provincia de **SAN LUIS**, reformada en el año 1987, que dentro del Capítulo I, Declaraciones, Derechos y Garantías, en el artículo 21 titulado “Libertad de expresión y derecho de información”, segundo párrafo, consagró:

“Todos los habitantes de la Provincia gozan del derecho al libre acceso a las fuentes públicas de información...”.

SAN JUAN, reformó su constitución provincial en 1986 e incorporó en sus normas, las siguientes disposiciones:

“Publicidad de los actos de gobierno. Artículo 9: Todos los actos de gobierno deben ser publicados en la forma, medio y modo que la ley determine, garantizando su plena difusión; en especial aquellos relacionados con la percepción, gastos e inversión de la renta pública y toda enajenación o afectación de bienes pertenecientes al estado Provincial. La violación a esta norma provoca la nulidad absoluta del acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades políticas, civiles y penales que les corresponda a los intervinientes en el acto”.

“Libertad de expresión. Artículo 25 Todos tienen derecho a expresar y divulgar libremente su pensamiento por la palabra, la imagen o cualquier otro medio, así como el derecho de informarse sin impedimentos ni discriminación...”.

LA RIOJA reformó su Constitución en 1998, e incluyó la siguiente disposición:

Artículo 31º.-...Todos los habitantes gozan del derecho del libre acceso a las fuentes públicas de información.

La provincia de **CÓRDOBA**, en la reciente reforma del año 2001, estableció:

“Artículo 15: Publicidad de los actos. Los actos del Estado son públicos, en especial los que se relacionen con la renta y los bienes pertenecientes al Estado Provincial y Municipal. La ley determina el modo y la oportunidad de su publicación y del acceso de los particulares a su conocimiento”.

“Artículo 19: *Derechos enumerados*. Todas las personas en la Provincia gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio: ...10. *A comunicarse, expresarse e informarse*”.

En la provincia de **MISIONES**, dentro de la Primera Parte de la Constitución Provincial, en la Declaración de Derechos, Deberes y Garantías, Capítulo Unico relativo a los Derechos y Seguridades Individuales, encontramos:

“Art. 12. - Los habitantes de la Provincia gozarán de la libertad de expresar sus pensamientos y opiniones por cualquier medio y recibir o suministrar toda clase de informaciones. los abusos de estos derechos serán reprimidos por la justicia ordinaria o el jurado, conforme a la ley que dicte la Provincia”.

FORMOSA, por su parte incluyó en su Constitución la siguiente disposición:

Artículo 10 (in fine):... Todos los habitantes de la Provincia gozan del derecho al libre acceso a las fuentes de información”.

Otro tanto ha sucedido respecto a la legislación relativa al acceso a la información pública y a la información ambiental en particular, de modo que brevemente se tratarán en primer término los antecedentes provinciales relacionados con la información pública y luego los relativos a la información ambiental, para conocer sus principales características y diferentes alcances.

En el amplio espectro provincial en el cual también se anticiparon a dictar leyes sobre el acceso a datos y/o a la información en manos del Estado Provincial encontramos además de los casos de Río Negro, Chubut, Jujuy, otros casos tales como los antecedentes de las provincias de Buenos Aires⁸³⁰, Córdoba⁸³¹, La Pampa⁸³², Salta⁸³³, Santiago del Estero⁸³⁴, Tierra del Fuego⁸³⁵ y también se dictaron decretos de acceso a la información en las provincias mesopotámicas de Entre Ríos⁸³⁶ y Misiones⁸³⁷.

También en el ámbito municipal, además de la Ciudad de Buenos Aires, han sancionado normativa relativa al acceso a la información pública tales como el austral municipio de Ushuaia⁸³⁸, Morón⁸³⁹, Lomas de Zamora⁸⁴⁰, General

La provincia de **SALTA**, incluyó dentro de la libertad de expresión:

Artículo 23 : "...Todos tienen libertad de expresar y difundir, sin censura previa, sus pensamientos, ideas, opiniones y críticas mediante la palabra oral o escrita, por cualquier medio de comunicación, así como la libertad de buscar, recibir y transmitir información...."

TIERRA del FUEGO la más austral y novel provincia argentina, estableció en la Constitución dictada en mayo de 1991, una amplia cláusula de reconocimientos de los derechos que competen a todas las personas:

Artículo 14: "...A comunicarse, a expresarse e informarse..."

⁸³⁰ Vid. Ley N° 12.475. B.O: 29/08/00.

⁸³¹ Vid. Ley N° 8803. B.O. 15/11/99.

⁸³² Vid. Ley N° 1612, modificada por la Ley 1654 de la Provincia de La Pampa.

⁸³³ Vid. Ley N° 1574 de la Provincia de Salta.

⁸³⁴ Vid. Ley N° 6175 de la Provincia de Santiago del Estero.

⁸³⁵ Vid. Ley N° 653. B. O. 03/01/05.

⁸³⁶ Vid. Decreto N° 1.169/05 Provincia de Entre Ríos.

⁸³⁷ Vid. Decreto N° 929/2000. Provincia de Misiones.

⁸³⁸ Vid. Ordenanza Municipal N° 2474 del 03/07/02.

⁸³⁹ Vid. Ordenanza N° 11654/05 de Morón (Buenos Aires).

⁸⁴⁰ Vid. Ordenanza N° 9780/00 de Lomas de Zamora (Buenos Aires).

Pueyrredón⁸⁴¹, Rosario⁸⁴², Paraná⁸⁴³, San Carlos de Bariloche⁸⁴⁴, Mendoza⁸⁴⁵ y la ciudad de San Luis⁸⁴⁶.

Un paso gravitante es legislar sobre esta cuestión pues “la consagración de este derecho es central en la construcción de una democracia participativa. La posibilidad de acceder a la información se inserta en un proyecto de democratización del poder y es una condición básica tanto para una participación pública significativa en los procesos de toma de decisión como para un efectivo control del ejercicio de los poderes públicos”⁸⁴⁷. El siguiente paso vital, es su real aplicabilidad, a través de la concienciación ciudadana respecto a su trascendencia y la posibilidad cierta de exigir su cumplimiento.

1.- Provincia de Río Negro

Esta provincia patagónica, ya a mediados del año 1984 sancionó la Ley N° 1829 denominada *Ley sobre el Derecho de libre acceso a las fuentes de información pública*⁸⁴⁸, siendo no sólo pionera en esta trascendental temática sino legislando además con una amplia visión, que en algunos aspectos, supera al actual proyecto en tratamiento legislativo en el ámbito nacional.

Así, en cuanto a la legitimación determina como sujetos pasivos a “todos los poderes públicos del Estado”⁸⁴⁹ y respecto a la legitimación activa, establece como sujetos legitimados a “toda persona”, física o jurídica, sin importar su nacionalidad, que resida en dicha provincia, conforme surge del artículo segundo.

⁸⁴¹ Vid. Ordenanza Municipal N° 13.712 del 09/11/02.

⁸⁴² Vid. Ordenanza N° 7249/01 de Rosario (Santa Fe).

⁸⁴³ Vid. Ordenanza N° 8323/01 de Paraná (Entre Ríos).

⁸⁴⁴ Vid. Ordenanza N° 1527/05 de San Carlos de Bariloche (Río Negro).

⁸⁴⁵ Vid. Ordenanza Municipalidad de Mendoza (Mendoza).

⁸⁴⁶ Vid. Decreto N° 218-Sg-2005 de San Luis (San Luis).

⁸⁴⁷ RYAN, Daniel. “Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad”. *“Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales”*; FLACSO/Chile - Nueva Sociedad; 2001.

⁸⁴⁸ Publicada en el Boletín Oficial 05/ 07/ 1984 ~ ADLA 1984 - D, pág. 4686. Fue modificada por la Ley 3441 del 23/10/2000 – que simplemente actualizó las citas constitucionales efectuadas en la Ley 1829 en los arts. 1 y 7, en virtud a la posterior reforma constitucional de 1988.

⁸⁴⁹ Vid. Artículo 1º Ley provincial N° 1829.

Años más tarde de la sanción de esta norma se modifica la Constitución Provincial, y dentro de dichas modificaciones se consagra expresamente en el penúltimo párrafo del artículo 26, el derecho de libre acceso a todas las fuentes públicas de información para todos los habitantes.

Luego, en cuanto a los deberes de las autoridades públicas no sólo alude a la accesibilidad respecto a la *información que producen por propia iniciativa*, sino toda aquella que se les requiera, en el marco del artículo 15⁸⁵⁰ de la Constitución provincial relativo a la forma republicana de gobierno y por ende a la publicidad de los actos de gobierno.

Establece también la responsabilidad de los funcionarios responsables que no entregaren, negaren u obstaculizaren el acceso a la información de forma arbitraria o irrazonable, previendo sanciones que van desde el apercibimiento hasta la cesantía⁸⁵¹.

En cuanto a las excepciones y la declaración de información secreta o reservada, conforme surge de los artículos tercero y cuarto, respectivamente, establece que las mismas se determinarán por vía reglamentaria, lo cual es un decisión vidriosa, pues si bien la norma alude o involucra a todos los poderes del Estado Provincial, la mayoría de los requerimientos se efectúan al órgano ejecutivo, el cual es precisamente el encargado de delimitar o circunscribir el alcance de esta novedosa ley.

Finalmente, si la información es negada al solicitante, la ley prevé en su artículo 7º la posibilidad de interponer el recurso previsto en la Constitución

⁸⁵⁰ El artículo 15 fue reemplazado por los artículos 4 y 26 por la Ley 3441 debido a la reforma constitucional antes aludida. "Artículo 4.- Todos los actos de gobierno son públicos. Son publicados íntegramente los que se relacionan con la renta y los bienes pertenecientes al gobierno provincial y municipal." "Art. 26 (penúltimo párrafo)...Todos los habitantes de la Provincia gozan del derecho del libre acceso a las fuentes públicas de información". Constitución Provincia de Río Negro.

⁸⁵¹ Vid. Artículo 5, Ley provincial N° 1829

Provincial, en el artículo 44⁸⁵², conforme a la última reforma, relativo al “mandamiento de ejecución”.

2.- Provincia de Chubut

Esta provincia austral sanciona la Ley 3764⁸⁵³, del año 1992, reglamentando el libre acceso a las fuentes oficiales de información de los actos de gobierno, para todos los habitantes de la provincia, sin tener que motivar la solicitud que presenten, la cual podrá se podrá efectuar de forma verbal o escrita.

Los sujetos pasivos de dicha obligación son los organismos de los poderes legislativo, judicial, y ejecutivo, sus entes descentralizados y entidades autárquicas, como también las Corporaciones Municipales, según surge del artículo 1º de la citada norma.

Establece además responsabilidades para el funcionario o empleado que deniegue información y la posibilidad de presentar un amparo judicial⁸⁵⁴ ante denegatoria, expresa o tácita, que no se encuentre contemplada dentro de las excepciones que expresamente fija la ley⁸⁵⁵.

Universitat d'Alacant

⁸⁵² “Artículo 44.- Para el caso de que esta Constitución, una ley, decreto, ordenanza o resolución, imponga a un funcionario o ente público administrativo un deber concreto, toda persona cuyo derecho resultare afectado por su incumplimiento, puede demandar ante la justicia competente la ejecución inmediata de los actos que el funcionario o ente público administrativo hubiere rehusado cumplir. El juez, previa comprobación sumaria de los hechos denunciados, libra un mandamiento y exige el cumplimiento inmediato del deber omitido.” Constitución de la Provincia de Río Negro.

⁸⁵³ BOLETIN OFICIAL - 06/11/1992.

⁸⁵⁴ Vid. Artículo 7, Ley 3764.

⁸⁵⁵ “Artículo 5.- Excepciones al principio general. Quedan exceptuados del principio general del libre acceso a las fuentes de información pública:

- a) La documentación mencionada en el artículo 26 de la Constitución Provincial y las que hagan al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.
- b) Toda documentación y antecedentes relacionados con información declarada secreta o reservada por Ley por resolución administrativa; fundada en razones de seguridad o salubridad pública.
- c) Los sumarios administrativos, hasta la etapa de la formulación de los cargos por parte del instructor sumariante..
- d) Las actuaciones judiciales referentes a cuestiones de familia menores y los sumarios penales en la etapa de su secreto. Asimismo y sin perjuicio de principio general de su publicidad, los jueces y tribunales podrán limitar el ámbito de la publicidad y acordar el carácter secreto de todas las partes de las actuaciones judiciales, por razones de

El capítulo III de la Ley se refiere a la publicidad de los actos y a la publicaciones oficiales en el Boletín Oficial de la provincia, brindando pautas respecto a la publicidad de todas las normas de carácter general que se dictaren y, con relación a los demás actos definitivos administrativos, legislativos y jurisdiccionales sobre los cuales se estableció que se deberán arbitrar y ejecutar las medidas necesarias para que los mismos lleguen a conocimiento fehaciente de los interesados y se posibilite el acceso de su conocimiento a la comunidad en general, facilitándose copia de los mismos a los medios de comunicación social.

Este último capítulo está orientado a transparentar el accionar de los organismos del Estado, a los cuales se les impone el deber de publicar además de leyes, decretos, resoluciones, acordadas o edictos, los contratos, convenios o concesiones de explotación en los que sea parte el Estado Provincial, ya sea a través del Poder Ejecutivo o sus entes descentralizados u organismos autárquicos.

Algunos aspectos del capítulo fueron más tarde modificados por la Ley 4801⁸⁵⁶, en lo atinente a la publicidad oficial, creando una serie de registros tales como el Registro de Medios de Difusión, el Registro de Agencias de Publicidad y el Registro de Publicidad Oficial.

3.- Provincia de Jujuy

Esta provincia, siguiendo mandatos constitucionales emanados de la reforma de 1986, dictó en el año 1989, la Ley 4444, denominada "*Ley de Publicidad de los Actos de Gobierno y de Libre Acceso a la Información del Estado*" para reglamentar la publicidad de los actos de gobierno y el libre acceso

orden público y de protección de los derechos y libertades, mediante resolución motivada en cada caso".

⁸⁵⁶ Dicha ley modificatoria de la Ley 3764, no ajustó las citas constitucionales de los artículos 1º (que remite a los arts. 14 y 15 de la Constitución Provincial), 5º inciso a) (remite al art. 26) y el artículo 7 (que alude a los arts. 34 y 35 de dicha Constitución), la cual fue modificada en octubre de 1994, dos años más tarde de dictada la norma general señalada al inicio.

a las fuentes oficiales de información, de acuerdo a lo establecido en los artículos 12⁸⁵⁷, 31⁸⁵⁸ y concordantes de la Constitución de la Provincia.

Esta ley también establece el deber de informar de los poderes del Estado, no sólo de la información que produzca por propia iniciativa sino también de toda aquella que le sea solicitada en el marco del mandato constitucional señalado.

Si bien la primera parte de la ley alude directamente a la “publicidad” de los actos de gobierno, inherente al carácter republicano, estableciendo pautas para la misma y reestructurando el Boletín Oficial, también establece un par de disposiciones gravitantes para conocer el alcance de la norma: incorpora expresamente a los organismos descentralizados⁸⁵⁹ y, fundamentalmente, determina respecto a las excepciones⁸⁶⁰ al acceso a la información en cuanto a fuentes declaradas secretas o reservadas, las mismas serán fijadas por ley o por resolución administrativa o judicial debidamente fundada de acuerdo al Art. 12º, Ap. 3⁸⁶¹, de la Constitución de la Provincia.

⁸⁵⁷ “Artículo 12º.- PUBLICIDAD DE LOS ACTOS DE GOBIERNO

- 1.- Las resoluciones y demás actos de los poderes del Estado, de sus entidades descentralizadas y de las demás instituciones provinciales y municipales, serán públicos.-
- 2.- El presupuesto de gastos y recursos de la Provincia, así como los actos relacionados con la renta pública y sus inversiones, serán publicados periódicamente conforme lo determine la ley.-
- 3.- La publicidad de los actos administrativos o judiciales podrá ser limitada o restringida cuando existieren justos motivos para disponer la reserva o el secreto de las actuaciones, lo que se hará por resolución fundada cuando así lo exigiere la seguridad, el orden público o las buenas costumbres, o toda vez que fuere razonable hacerlo en resguardo de la intimidad, honor o reputación de las personas.-
- 4.- La reserva o el secreto no podrán ser invocados en ningún caso para privar a los interesados de las garantías del debido proceso y del derecho de defensa, permitiéndose a su letrado obtener copia, reproducción, informe o certificación de las actuaciones, bajo constancia de guardar secreto o reserva”.-

⁸⁵⁸ “Artículo 31º.- LIBERTAD DE PENSAMIENTO , PRENSA Y EXPRESION

- 1.- Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, prensa y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir o difundir informaciones e ideas de toda índole, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o por cualquier otro procedimiento de su elección.-
- 6.- Se garantiza a los periodistas el acceso directo a las fuentes oficiales de información y el derecho al secreto profesional”.

⁸⁵⁹ Vid. Artículo 3º, Ley 4444.

⁸⁶⁰ Vid. Artículo 4º, Ley 4444.

⁸⁶¹ Respecto a este artículo, que ya fuera transcrito más arriba en citas anteriores, es menester resaltar que si bien enumera las típicas causales de reserva establecidas en la legislación comparada, agrega además una causal bastante ambigua y riesgosa:

En el Capítulo III de la Ley, denominado “Del acceso a las fuentes de información pública”, el artículo 10º regula el ejercicio del derecho, legitimando a toda persona física o jurídica, radicada en la Provincia, sin que sea necesario indicar las razones que motivan la solicitud de información.

En caso de negación de la información solicitada o falta de respuesta en el plazo previsto, la Ley habilita la vía del amparo⁸⁶² y prevé además la responsabilidad⁸⁶³ de funcionarios o agentes encargados de brindarla, estableciendo procedimiento disciplinario.

Esta norma no consagra el principio de gratuidad de la información por lo cual la solicitud de información está sujeta al pago de tasas retributivas de servicios o sellados de actuación que, con carácter general, se establecen en el Código Fiscal, la Ley Impositiva y las ordenanzas municipales; sin perjuicio de la compensación que corresponda por los gastos de reproducción o de fotocopiado de la documentación correspondiente.

4.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ley 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, denominada *Ley de Acceso a la Información Pública*, fue dictada a fines del año 1998, dando así operatividad la disposición constitucional que consagraba en el art. 12 que “*La Ciudad garantiza: ... 2. El derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente ...*⁸⁶⁴ ” que rápidamente también exigió cumplimiento y aplicación.

Así, un habitante de la Ciudad de Buenos Aires interpuso un amparo como consecuencia de la denegación de información acerca de un edificio en

aquella relativa a “*las buenas costumbres*”, la cual lejos de sumar a este tipo de normativa, abre una brecha de subjetividad de dudosa interpretación.

⁸⁶² Vid. Artículo 12º de la Ley 4444.

⁸⁶³ Vid. Artículo 13º de la Ley 4444.

⁸⁶⁴ Esta Constitución fue aprobada por la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires el 1º/10/1996.

construcción y el cumplimiento de la normativa urbano-ambiental pertinente, solicitada ante la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro (DGFOC), de su jurisdicción...La jueza de primera instancia hizo lugar al reclamo y la DGFOC entregó la información requerida luego del traslado del amparo⁸⁶⁵.

Se trata de una ley de amplias miras tanto por el planteamiento de su objeto relativo a “*solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna*”⁸⁶⁶ información como por la de todos los sujetos implicados, tanto en la legitimación activa, no limitada a la condición de ciudadano sino extendida a “*toda persona*”, como en la legitimación pasiva que alcanza no sólo a la administración central, sino a organismos descentralizados, entes autárquicos y a los poderes legislativo y judicial.

Respecto a los sujetos pasivos engloba a “*cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada, de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo y del Judicial, en cuanto a su actividad administrativa, y de los demás órganos establecidos en el Libro II de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*”⁸⁶⁷.

Los órganos ut supra aludidos son las Comunas, unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial y los organismos de control tales como la Sindicatura General, la Procuración General, la Auditoría General, la Defensoría del Pueblo y el Ente Unico Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad.

El artículo segundo establece el alcance del concepto información, también con amplio espectro, considerando tal a toda aquella “*contenida en documentos*

⁸⁶⁵ Vid. “El Ambiente en la Justicia”, pág. 81 y ss., Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Bs. As., 2002.

⁸⁶⁶ Vid. Artículo 1º Ley 104. BOCBA N° 600 del 29/12/98.

⁸⁶⁷ Ib. Art. 2º.

escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por el órgano requerido que se encuentre en su posesión y bajo su control. Se considera como información a los efectos de esta ley, cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, así como las actas de reuniones oficiales...

En cuanto a las limitaciones al derecho de acceso a la información pública el artículo tercero⁸⁶⁸ “ha enumerado en forma taxativa los casos de información que no debe suministrarse. Algunos supuestos obedecen a la protección de derechos o valores como la privacidad, el secreto bancario o profesional y otros destinados a preservar el normal desenvolvimiento de los procesos de formación de la voluntad de la administración pública. Corresponde señalar que el último supuesto (las materias exceptuadas por leyes específicas) permite ampliar estas exclusiones, pero sólo por ley”⁸⁶⁹.

En el aspecto procedimental, la solicitud se debe presentar por escrito, con los datos que identifiquen al presentante, sin manifestar motivo alguno y cabe resaltar la gratuidad de dicha solicitud de información⁸⁷⁰, salvo los gastos de reproducción de la misma.

Respecto del *plazo* para dar respuesta a la solicitud, conforme surge del artículo 7 de la ley, es de diez (10) días, prorrogable por otros 10 días previa notificación al solicitante respecto de las circunstancias excepcionales por las

⁸⁶⁸ “Artículo 3º: Límites en el acceso a la información. No se suministra información:

- a. Que afecte la intimidad de las personas, ni bases de datos de domicilios o teléfonos. Las declaraciones juradas patrimoniales establecidas por el artículo 56 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires son públicas.
- b. De terceros que la administración hubiera obtenido en carácter confidencial y la protegida por el secreto bancario
- c. Cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial, o de cualquier tipo que resulte protegida por el secreto profesional.”
- d. Contenida en notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo a la toma de una decisión de Autoridad Pública que no formen parte de los expedientes.
- e. Sobre materias exceptuadas por leyes específicas”.

⁸⁶⁹ PALAZZI, P. Ob. Cit.

⁸⁷⁰ Vid. Artículo 5, Ley 104.

cuales se hace uso de dicha prórroga. El silencio del organismo requerido o la respuesta ambigua o parcial será considerado como denegatorio y dará pie a la acción de amparo ante el fuero contencioso administrativo de la Ciudad de Buenos Aires.

Finalmente, en caso de que la autoridad requerida deniegue expresamente el pedido de información efectuado, deberá fundar explícitamente la norma en que ampara la denegatoria y dicha decisión deberá estar a cargo de funcionario con cargo de Director General, similar o equivalente. Se tipifica como falta grave del empleado o funcionario que en forma arbitraria obstruya el acceso del solicitante a la información requerida o la suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de la ley⁸⁷¹.

II. Antecedentes Provinciales respecto al Derecho de Acceso a la Información Ambiental

Las reformas en las constituciones provinciales, incluyeron prácticamente en su totalidad la cláusula de protección ambiental y dentro de ellas, algunas pocas incluyeron la cuestión de la información ambiental, de forma expresa tal como las Constituciones de la Provincia de Buenos Aires, La Pampa⁸⁷² y La Rioja⁸⁷³, en tanto que otras lo hicieron de manera más indirecta como Formosa⁸⁷⁴ y Río Negro⁸⁷⁵, aludiendo a la difusión y concientización ambiental.

⁸⁷¹ Vid. Artículos 9 y 10 de la Ley 104.

⁸⁷² “Artículo 18°.- Todos los habitantes tienen derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y el deber de preservarlo. Los Poderes Públicos dictarán normas que aseguren: e) la información y educación ambiental en todos los niveles de enseñanza.” Constitución de la Provincia de La Pampa, reformada el 06/10/94.

⁸⁷³ La provincia de la Rioja, reformó la Constitución en 1998, y transcribió el artículo 41 de la Constitución Nacional respecto a la protección ambiental: “ARTICULO 66°:... Las autoridades proveerán... a la información y educación ambiental...”.

⁸⁷⁴ La reciente reforma constitucional de la Provincia de Formosa el 08/07/03, incorporó el siguiente artículo: “Art. 38.- Todos los habitantes tienen derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona humana, así como el deber de conservarlo... Para ello se dictarán normas que aseguren: ...9) La concientización social de los principios ecológicos...”.

⁸⁷⁵ “Artículo 84.- Todos los habitantes tienen el derecho a gozar de un medio ambiente sano, libre de factores nocivos para la salud, y el deber de preservarlo y defenderlo. Con este fin, el Estado:... 6. Establece programas de difusión y educación ambiental en todos los niveles de enseñanza” Constitución de la Provincia de Río Negro, reformada el 02/06/88.

También encontramos alusiones a la información ambiental en las leyes generales del ambiente dictadas por algunas provincias tales como, Córdoba⁸⁷⁶, Mendoza⁸⁷⁷, Buenos Aires y La Pampa, las cuales se tratarán con más detalle en puntos siguientes, dada la mayor especificidad y abundamiento en el tratamiento del derecho de acceso a la información ambiental.

Y finalmente, algunas provincias regularon expresamente respecto a la información ambiental, como la provincia norteña de Tucumán y las mesopotámicas Corrientes y Misiones.

⁸⁷⁶ La ley general del Ambiente de Córdoba establece dentro de las funciones a cargo de la autoridad de aplicación de la misma, la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado, en el artículo 53, los siguientes incisos:

“Inc. e) Conducir y mantener actualizado el Sistema Provincial de Informática Ambiental”

“Inc. k) Promover, programar y desarrollar la información, formación y capacitación del personal de la Administración Pública y de particulares en todo lo concerniente al ambiente”. Vid. Ley Nº 7343, modificada por ley 8300 31/8/93 y por ley 8789 24/9/99.

⁸⁷⁷ La Ley 5961 de la Provincia de Mendoza, establece dentro de sus disposiciones, los siguientes artículos relativos a la información ambiental:

Art. 6, inciso e). implementación de un banco de datos y de un sistema de información y vigilancia permanente de los ecosistemas, los elementos que lo integran y su equilibrio, actualizado en forma permanente.

I Art. 7: El Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministro de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda y en coordinación con los organismos pertinentes, deberá elevar anualmente a la H. Legislatura un Informe Ambiental, el cual contendrá los siguientes aspectos, entre otros:

- a. Estado general de los ecosistemas, ambientes naturales, agropecuarios y urbanos y su equilibrio ecológico;
- b. Situación de los recursos naturales, renovables, renovables o no, potencialidad productiva, grado de degradación o contaminación y perspectivas futuras;
- c. Desarrollo del Plan Ambiental y de los distintos programas en ejecución;
- d. Evaluación crítica de lo actuado, enmiendas a efectuar y propuestas de solución.

Art. 8: El informe ambiental deberá ser difundido y publicado para conocimiento de la opinión pública.

En uno de los títulos finales de la norma, el Título VI “Educación, Difusión y Concientización de la Cultura de Preservación del Medio Ambiente Mendocino”, establece:

Art. 46: El programa estará dirigido a ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y propender al logro de una conducta de los ciudadanos y personas jurídicas públicas y privadas, estatales o no, inspirada en el sentido de la responsabilidad de cada uno en lo referente a la protección y mejoramiento del medio ambiente y su dimensión humana

Art. 48: El Poder Ejecutivo, por intermedio de la Dirección de Información Pública, podrá celebrar los convenios necesarios tendientes a fomentar la contribución de los medios masivos de comunicación social a la difusión de la preservación del medio ambiente

1.- Provincia de Buenos Aires

En la Constitución de la provincia de Buenos Aires, reformada en septiembre de 1994, en el artículo 28 se 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"*⁸⁷⁸.

En 1995, al sancionar la Ley N° 11723, Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, se estableció dentro del Capítulo I, "De los derechos y deberes de los habitantes" el derecho *"a la información vinculada al manejo de los recursos naturales que administre el Estado"*⁸⁷⁹.

Luego, dentro del Capítulo III, denominado *De los Instrumentos de la Política Ambiental*, dentro del título *Del Planeamiento y Ordenamiento Ambiental*, se dedicó un subtítulo *Del Sistema Provincial de Información Ambiental*, en donde se establecieron pautas básicas para el suministro de información ambiental al público.

Así, en el Artículo 26 se establece que las entidades tendrán la obligación de suministrar a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, la información de que dispongan en materia de medio ambiente, recursos naturales, y de las declaraciones de impacto ambiental. Dicha información sólo podrá ser denegada cuando la entidad le confiera el carácter de confidencial.

Luego, se estableció el deber, a través del Instituto Provincial del Medio Ambiente, de instrumentar el Sistema Provincial de Información Ambiental, coordinando su implementación con los municipios, el cual debía reunir toda la información existente en materia ambiental proveniente del sector público y privado, constituyendo una base de datos interdisciplinaria, que se organizaría y mantendría actualizada con datos físicos, económicos, sociales, legales y todos

⁸⁷⁸ Vid. Artículo 28, 2º párrafo, última parte, constitución de la Provincia de Buenos Aires.

⁸⁷⁹ Vid. Artículo 2º, Inciso b), Ley N° 11.723

aquellos vinculados a los recursos naturales y al ambiente en general, accesible a la consulta de todo aquel que así lo solicite.

2.- Provincia de La Pampa

A principios del mes de enero de 2001, la provincia de La Pampa sancionó la Ley 1914, Ley ambiental provincial, estableciendo en el capítulo relativo a los delineamientos de la política ambiental, un inciso relativo a la instrumentación de un Sistema Provincial de Información Ambiental, a través de la autoridad de aplicación, para lo cual debía coordinar su implementación con los municipios y los demás organismos de la Administración Pública Provincial⁸⁸⁰.

Más adelante, en el título relativo al Sistema Provincial de Información Ambiental, estableció disposiciones complejas en la que previó la interacción de autoridades de diversas jurisdicciones dejando en manos de las autoridades ejecutivas el determinar el carácter confidencial de la información ambiental en su poder.

Así, en el artículo 16 estableció por un lado, la obligación de las entidades oficiales de suministrar a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas que lo soliciten, la información de que dispongan en materia de medio ambiente, recursos naturales y de las Declaraciones de Impacto Ambiental, pero por otro lado, estableció que la misma podrá ser denegada sólo cuando la entidad le asigne carácter confidencial, con lo cual han dejado un margen de discrecionalidad discutible dada la ambigüedad y laxitud de la facultad otorgada.

También determinó a los fines de la creación del Sistema Provincial de Información Ambiental, que la Subsecretaría de Ecología, deberá coordinar con la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental de la Nación, las demás áreas del gobierno provincial y los municipios, para reunir toda la información existente en materia ambiental proveniente del sector público y privado, debiendo

⁸⁸⁰ Vid. Art. 2º, inc. f) Ley 1914, Provincia de La Pampa. BOLETÍN OFICIAL, 2 de Febrero de 2001-02-14.

constituir una base de datos interdisciplinaria accesible a la consulta de quien lo solicite.

Finalmente determinó además, que dicho Sistema Provincial de Información Ambiental se deberá organizar y mantener actualizado con datos físicos, económicos, sociales, legales y todos aquellos vinculados a los recursos naturales y al ambiente en general.

3.- Provincia de Tucumán

Esta ley sancionada a fines del año 2002 crea el Centro de Información Ambiental Pública, y a la par, establece el régimen de acceso a la información ambiental de dicha provincia, siendo autoridad de aplicación la Dirección de Medio Ambiente.

Se establece como objetivo de dicho Centro, brindar servicios de información sobre el estado y la gestión del ambiente y de los recursos naturales, habilitando a cualquier ciudadano que lo solicite, aunque luego precisa que podrán solicitar informes toda persona, física o jurídica, privada o pública respecto a todo lo concerniente a la temática ambiental que afecte a la Provincia de Tucumán y acciones que le correspondan al Estado y/o cualquier autoridad e institución pública incluyendo a sus contratistas concesionarios y empresas privadas que presten servicios públicos en su territorio.

En cuanto al concepto de “información ambiental” que establece la ley, el artículo 6º engloba los siguientes aspectos:

- “a) Cualquier tipo de investigación, dato, informe concerniente al estado del ambiente y/o los recursos naturales.*
- b) Las declaraciones de impacto ambiental de obras públicas o privadas proyectadas o en proceso de ejecución.*
- c) Los planes y programas públicos y privados, de gestión del ambiente y de los recursos naturales y las actuaciones o medidas de protección referidas al mismo”.*

Se establece un plazo de veinte (20) días hábiles para brindar la información solicitada en poder de la autoridad de aplicación y de treinta (30) días hábiles cuando se encuentre en poder de terceros, plazos que sólo excepcionalmente podrán prorrogarse previa notificación razonada al solicitante.

La norma también prevé sanciones para los funcionarios públicos que en forma arbitraria o infundada, obstruyan el acceso del solicitante a la información requerida, o la suministren en forma incompleta, incorrecta e impidan de cualquier otro modo el cumplimiento de la ley, haciendo extensiva la posibilidad de sanciones para todos los organismos de la Administración Pública Provincial, como también a empresas e instituciones privadas que procedieren de dicho modo.

Finalmente, ante la falta de información, habiéndola solicitado debidamente por escrito y con identificación del solicitante, podrá recurrir ante la autoridad de aplicación, conforme a la Ley de Procedimientos Administrativos.

4.- Provincia de Corrientes

La Ley N° 5533 fue votada el 19 de agosto de 2003, y parcialmente observada a través del Dto. N° 2091/03, sigue básicamente los delineamientos de la ley precedentemente reseñada, pero también incorpora interesantes y novedosos aportes que a continuación se irán señalando.

Así, en cuanto a la conceptualización de la información ambiental, básicamente reitera los aspectos considerados en la ley de la Provincia de Tucumán, con algunos agregados ampliatorios⁸⁸¹ al igual que en la determinación

⁸⁸¹ Se transcribe el art. 3° de la Ley 5533, remarcando en negrita, los agregados efectuados en esta norma respecto a los contenidos de la ley tucumana:

- “a) Cualquier tipo de investigación, dato, informe concerniente al estado del ambiente y los recursos naturales.
- b) Las declaraciones de impacto ambiental de obras públicas o privadas proyectadas o en proceso de ejecución en el territorio provincial o que afecten o puedan afectar a los recursos naturales y al ambiente de la provincia..
- c) Los planes y programas públicos y privados, de gestión del ambiente y de los recursos naturales y las actuaciones o medidas de protección referidas al mismo, **incluidos planes y programas nacionales, binacionales o internacionales**”.

de los sujetos pasivos⁸⁸², en tanto replica lo allí establecido respecto a los sujetos activos.

Establece también a la par de los derechos de los solicitantes, las responsabilidades de las entidades públicas y privadas y de los funcionarios públicos cuando no brinden las respuestas en tiempo o forma establecidos, dedicando además un breve capítulo a la autoridad de aplicación que deberá determinar el Poder Ejecutivo Provincial.

En cuanto al procedimiento este es detallado en un capítulo ad hoc de la ley, con algunas importantes especificaciones respecto al precedente de Tucumán, tales como el *plazo abreviado* previsto para brindar la información, llevándolo a 15 días hábiles, en tanto que mantiene los 30 días hábiles para obtener información en poder de terceros. Establece además la *gratuidad* de la solicitud, salvo la solicitud de copias o reproducciones.

Para el caso en que no se suministre la información solicitada en el tiempo determinado, sin fundamento alguno o se niegue la misma, la ley habilita directamente la vía judicial, para recurrir ante la Justicia Provincial e innova incorporando en el procedimiento de acción de amparo, el denominado *“habeas data ambiental”*, para que la información ambiental solicitada sea suministrada, sin perjuicio de otras acciones que se pudieren iniciar, estableciendo además a favor del litigante el beneficio de litigar sin gastos⁸⁸³.

En cuanto a las excepciones previstas en el Capítulo VIII de la norma, establece que queda exceptuada toda información:

- a. Que se encuentre resguardada o protegida por leyes especiales.*
- b. Que afecte la esfera de privacidad de las personas.*

⁸⁸² En el art. 2º de la citada Ley 5533, respecto a los sujetos obligados además de referirse a toda “la información ambiental concerniente o que afecte a la Provincia de Corrientes, **que obre en poder del Gobierno de la Provincia, de los Municipios, de entes nacionales o binacionales y de cualquier autoridad organismo** e institución pública incluyendo a sus contratistas concesionarios y empresas privadas que presten servicios públicos en su territorio”.

⁸⁸³ Vid. Artículo 10, in fine. Ley Nº 5533. Provincia de Corrientes.

*c. Vinculada con las inspecciones y otros procedimientos a llevarse a cabo por las autoridades Provinciales y/o Municipales, antes de su realización*⁸⁸⁴.

Esta ley prevé además la creación de un Registro Ambiental, que integrará todos los registros creados y a crearse para regímenes sectoriales específicos relacionados con la materia ambiental en el ámbito provincial, como un modo también de acopiar información ambiental y brindarla al público.

Finalmente, establece el deber del Ejecutivo Provincial y de los Municipios del territorio provincial, de efectuar una publicación anual, a través de un informe acerca del estado ambiental provincial y municipal, respectivamente, como un modo de facilitar y agilizar el acceso a la información ambiental actualizada.

5) Provincia de Misiones

Esta provincia sancionó la Ley N° 4184 del 05 de mayo de 2005, tomando los antecedentes provinciales que le precedieron, con amplias miras en la determinación de la legitimación, tanto activa como pasiva, así como en las limitaciones o excepciones al libre acceso a la información ambiental.

Así, otorga legitimación activa “toda persona” sin necesidad de invocar interés especial alguno que motive tal requerimiento⁸⁸⁵. También estableció respecto a la legitimación pasiva, la obligación a cargo de la autoridad de aplicación, que recae en el Ministerio de Ecología, Recursos Naturales Renovables y Turismo⁸⁸⁶ o cualquier autoridad, organismo o institución pública, incluyendo a subcontratistas, concesionarias y empresas privadas que presten servicios públicos en el territorio de la provincia.

La solicitud de información ambiental debe ser presentada ante la autoridad de aplicación en forma escrita, con identificación del requirente, sin estar sujeta a ninguna otra formalidad.

⁸⁸⁴ Ib. Artículo 17.

⁸⁸⁵ Vid. Artículo 1º de la Ley N° 4184 de la Provincia de Misiones.

⁸⁸⁶ Vid. Artículo 6 de la Ley N° 4184 de Misiones.

Dicha autoridad deberá expedirse en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles, cuando la información se encuentre en poder de la autoridad de aplicación; (sólo prorrogable, por única vez y por igual término, cuando mediaren circunstancias que hagan inusualmente difícil reunirla debiendo comunicarse, antes del vencimiento del plazo, las razones de la prórroga) o en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, cuando la información se encuentre en poder de tercero⁸⁸⁷.

En el Capítulo VI de la norma se regulan las EXCEPCIONES, INFRACCIONES Y SANCIONES; y en cuanto a las primeras se exceptúa de la ley, de forma amplia y genérica, toda información resguardada o protegida por leyes especiales, aquella que afecte la esfera de privacidad de las personas y la que se encuentre vinculada con procedimientos a llevarse a cabo por la autoridad de aplicación, antes de su realización. La denegación total o parcial del acceso a la información deberá ser fundada y en caso que sea efectuada por autoridad administrativa, deberá además cumplimentar los requisitos de razonabilidad del acto administrativo⁸⁸⁸.

En cuanto a las infracciones previstas en la ley, se establecen como tales la obstrucción, falsedad, ocultamiento, falta de respuesta en el plazo establecido o denegatoria injustificada a brindar la información solicitada, así como todo acto u omisión que, sin causa justificada, afecte el regular ejercicio de dicho derecho.

También se determina que incurrirán en incumplimiento de sus deberes, los funcionarios públicos que arbitraria o infundadamente obstruyan el acceso a la información requerida o la suministren en forma incompleta, incorrecta o impidan de cualquier otro modo el cumplimiento de la ley.

Por su parte, las empresas prestatarias de servicios públicos que incumplan con las obligaciones de la ley, serán pasibles de las sanciones

⁸⁸⁷ Vid. Artículo 9 de la Ley N° 4184 de Misiones.

⁸⁸⁸ Vid artículos 15 y 16 de la Ley N° 4184 de Misiones.

previstas en las normas o contratos que regulen la concesión del servicio público correspondiente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales.

III. El Acceso a la Información Ambiental en Municipios

1.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley 303

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, innova en nuestro país, casi paralelamente al proceso que consagró el Convenio de Aarhus, dictando a fines de 1998, la Ley 104 sobre el acceso a la información pública, tratada en puntos anteriores, y al año siguiente el 25 de noviembre de 1999, sanciona específicamente la Ley 303 relativa al acceso a la información ambiental, que se tratará seguidamente.

Es así que "...a través de su articulado, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires ha puesto al alcance de los ciudadanos un instrumento útil y apto para ejercer el derecho a la información ambiental...entendiendo a la función de informar como una verdadera función administrativa"⁸⁸⁹.

Se ha expresado además que "...esta ley es un paso hacia la formulación de políticas tendientes a la protección del ambiente urbano, permitiendo la participación de todos los ciudadanos. También es un avance el que la ley disponga explícitamente que las entidades públicas o privadas deben prever un sistema de información organizado y de fácil acceso, habida cuenta que la información a la que hacemos referencia se vincula principalmente con el Estado y la salud de la población. Creemos que esta ley significa abandonar el desconocimiento y la indiferencia y dar lugar a la etapa de la transparencia, participación y compromiso por parte de los ciudadanos"⁸⁹⁰.

⁸⁸⁹ DÍAZ ARAUJO, Mercedes." Los derechos de acceso a la información y a la educación ambiental". Lexis Nexis Jurisprudencia Argentina, N° 0003/008055, Buenos Aires, 2001, pág. 12.

⁸⁹⁰ FERNÁNDEZ, Mónica y Otros. "*Derecho de acceso a la información ambiental*". LexisNexis Jurisprudencia Argentina. Lexis N° 0003/008056. JA Buenos Aires, 2001.

Esta norma establece una amplia legitimación activa, refiriéndose a “toda persona...sin necesidad de invocar interés especial alguno...”⁸⁹¹, y en cuanto al concepto y alcance de la información ambiental comprendida en la norma son, básicamente, los reseñados al tratar las leyes de Corrientes y Tucumán, que en definitiva, han tenido esta norma porteña de antecedente inmediato.

Luego de establecer con buen criterio, el objeto y el contenido de la información ambiental comprendida, continúa con los derechos de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas de informarse y las obligaciones atinentes a entidades públicas o privadas, y de los funcionarios públicos en cuanto a brindar dicha información ambiental.

En el capítulo relativo al procedimiento establece que la solicitud de información ambiental debe realizarse en forma escrita, con identificación del solicitante, debiendo entregarse constancia al inicio del procedimiento. Consagra además la gratuidad del trámite y establece un plazo de 15 (quince) días hábiles, prorrogables por otros quince días hábiles, previa notificación y motivación de la misma para otorgar la información requerida. Si la información no estuviere en poder de la autoridad de aplicación, el plazo se extiende a 30 (treinta) días hábiles.

Establece además un capítulo referido a las excepciones que son las mismas tomadas por las leyes antes citadas de las provincias de Tucumán y Corrientes, esto es, los casos de existencia de ley especial que resguarde determinada información, la privacidad de las personas y aquella relativa a inspecciones y otros procedimientos que aún no se hubieren llevado a cabo. Dentro del procedimiento se prevé además que ante los casos que la información solicitada encuadre en dichas excepciones, la autoridad de aplicación deberá remitir informe fundado que establezca “las causales de manera indubitada”⁸⁹².

⁸⁹¹ Vid. Art. 1º, Ley Nº 303, Ciudad de Buenos Aires.

⁸⁹² Vid. Art. 11, Ley 303. Ciudad de Buenos Aires.

Finalmente la norma determina la creación de un Registro Ambiental que reúna a todos los registros existentes y a crearse relacionados a la materia ambiental y establece el deber del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de publicar anualmente un informe ambiental, para agilizar y facilitar el acceso a dicha información.

Recientemente se ha sancionado el Decreto Reglamentario N° 1325/06 regulando la implementación de la citada Ley 303, el cual comienza tratando de clarificar algunos conceptos vertidos en la ley tales como “dato” o “informe”, para luego acotarlos a aquellos que sólo estén contenidos en “actuación administrativa”.

Luego, al reglamentar el artículo 5^o⁸⁹³ de la ley, en donde se establecen las obligaciones de entidades públicas y privadas se determina entre los deberes, respecto al sector privado, la designación de un responsable, en un plazo de sesenta días cuya designación deberá ser suscripta por representante legal e informada por escrito a la Autoridad de Aplicación, como también facilitar un espacio físico en la empresa, a tal fin.

En cuanto a la organización y sistematización de la información ambiental en el sector público, se establecen similares medidas a las arriba señaladas, que intentan preparar a la Administración local para la específica tarea de informar al público en materia ambiental, designando personal idóneo responsable, de modo de brindar dicha información “*de manera eficaz, completa, oportuna, adecuada y veraz respetando los principios de igualdad, publicidad, celeridad y gratuidad*”⁸⁹⁴, a través de “*los medios más adecuados y tecnológicamente efectivos*”⁸⁹⁵.

El nuevo decreto instituye, en el artículo 7^o como Autoridad de Aplicación al Ministerio de Medio Ambiente de la Ciudad de Buenos Aires.

⁸⁹³ Vid. Artículo 5^o, I) incisos a, b, c y d Decreto N° 1.325/06.

⁸⁹⁴ Vid. Artículo 5^o, III) inciso b. Decreto N° 1.325/06.

⁸⁹⁵ Vid. Artículo 5^o, III) inciso c. Decreto N° 1.325/06.

Luego, se reglamenta el procedimiento previsto en el artículo 9º, para lo cual se ha diseñado un modelo de formulario⁸⁹⁶ que deberá cumplimentar el solicitante de la información ambiental, así como un formulario que se entregará como constancia⁸⁹⁷ de recepción de dicha solicitud.

En cuanto al rechazo de la solicitud, deberá efectuarse informe fundado y se establece que la Autoridad de Aplicación procederá:

1. *Cuando la solicitud no se encuentre contemplada en el marco legal de acceso a la información ambiental.*
2. *Cuando la información estuviere disponible públicamente, caso en el cual se le informará donde encontrar la misma.*

En el artículo 10 se efectúa una prolongación de los plazos previstos en la Ley 303, los cuales deberán ser computados desde la fecha en que ingresa la solicitud al organismo requerido, teniendo la Autoridad de Aplicación un plazo de cinco (5) días para remitir dicho requerimiento al organismo pertinente.

Tratándose de terceros que no cumplan en el plazo establecido, la Autoridad de Aplicación intimará a que en plazo de quince (15) días remita las actuaciones bajo pena de aplicar las sanciones establecidas en los artículos 6º y 7º de la Ley N° 303.

Luego se efectúa una interpretación de la vía excepcional de prórroga por quince días más al plazo general previsto por la Ley N° 303 para responder cuando la información se encuentre en poder de la Autoridad de Aplicación, en cuanto a las denominadas "*circunstancias inusualmente difíciles*": que darán lugar a la prórroga de quince (15) días, tipificándolas de la siguiente manera:

1. *Aquellos casos en que, a fin de brindar la información solicitada se requiera el análisis de documentación de gran volumen.*
2. *La necesidad de consulta con otros organismos públicos o privados no dependientes jerárquicamente del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

⁸⁹⁶ Vid. Anexo A, Decreto N° 1325/06.

⁸⁹⁷ Vid. Anexo B, Decreto N° 1325/06.

3. *Aquellos casos en que la información solicitada no se encuentre tramitando por alguna actuación o compilada en algún registro del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*⁸⁹⁸.

Si bien en los dos últimos supuestos nos encontramos ante situaciones más claras u objetivas, el primer supuesto establece una situación imprecisa y ambigua al referirse a información de “gran volumen”, sin dar pautas concretas para dicha tipificación.

Finalmente, también se estableció un plazo de ciento ochenta días para la apertura del Registro Ambiental previsto en el artículo 14 de la Ley 303, el cual estará integrado por todos los registros creados o a crearse para regímenes sectoriales específicos relacionados con la materia ambiental.

En cuanto al Informe Anual ambiental establece que como mínimo deberá contener la información producida y almacenada por el Gobierno de la ciudad en cuanto al estado ambiental de la misma y que deberá ser publicado en la página web oficial. Es de desear que la implementación y aplicación de esta normativa se efectúen con celeridad y justeza que surgen del espíritu de la misma.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

⁸⁹⁸ Artículo 10, inc. d). Decreto N° 1325/06.

CAPITULO TERCERO: Legislación Vigente en el Ambito Nacional

I. Situación Normativa Respecto al Acceso a la Información Pública

Como se adelantará al tratar sobre la evolución de la legislación comparada en esta temática, América Latina viene avanzando dificultosamente y a paso lento en la sanción de normas relativas al derecho de acceso a la información pública; esta también es la situación que atravieza Argentina, que a pesar de los proyectos presentados aún continúa sin sancionar una norma al respecto.

No obstante, existe un proyecto consensuado, con media sanción de la Cámara de Diputados de la Nación que al llegar para su tratamiento a la Cámara de Senadores, sufrió una serie de polémicas modificaciones, lo cual ha despertado airadas reacciones de diversos organismos especializados, Ongs y sociedad civil, que trabajaron y se movilizaron para contar con una norma que garantice el derecho de acceso a la información pública.

Dicho Proyecto había sido consensuado con importantes organizaciones del quehacer periodístico, asociaciones civiles, jurídicas y de derechos humanos trascendentes, tales como la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas – ADEPA-, el Foro de Periodismo Argentino –FOPEA-, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento –CIPPEC-, Poder Ciudadano, la Asociación por los Derechos Civiles –ADC-, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales –FARN-, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales –INECIP-, el Centro de Estudios Legales y Sociales –CELS- y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia –ACIJ-⁸⁹⁹.

Las quejas apuntan a que se ha desvirtuado el espíritu del proyecto original, introduciendo cambios negativos al atentar contra el principio de publicidad, al establecer más excepciones de las previstas originariamente y al

⁸⁹⁹ Vid pág. Web:

facultar a los distintos poderes del Estado que por resolución, acordada o decreto puedan determinar el carácter reservado de la información.

También se atenta contra el principio de gratuidad consagrado en el proyecto girado, no aclarando que sólo se reintegrarán los costos de reproducción de la información y estableciendo una cláusula discriminatoria al determinar que de acuerdo al motivo de la solicitud serán los aranceles de la información, pues se agregó además la exigencia de que las solicitudes sean motivadas y bajo el carácter de declaración jurada.

Por tanto, el proyecto nuevamente volvió en segunda revisión a la Cámara de Diputados de la Nación, que deberá ratificar o rechazar los cambios realizados, para lo cual hasta fines del próximo año parlamentario podrán efectuar dicho análisis; de modo que continúan las trabas y dilaciones para lograr contar con el necesario marco legal que determine el acceso a la información pública, que se hecha en falta y se necesita de forma imperiosa en pos de cimentar un Estado transparente y más confiable.

II. Legislación Sectorial Nacional Relativa al Derecho de Acceso a la Información Pública

A pesar de no contar con una ley marco sobre el derecho de acceso a la información pública, el Poder Ejecutivo Nacional, tomó la decisión política de reglamentar todo los aspectos concernientes a las audiencias públicas que se efectúen en su ámbito de actuación.

Es así como se elaboró el Decreto N° 1172/03, que tomó como base una serie de proyectos preexistentes de áreas e instituciones tales como la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y propuestas sugeridas por organizaciones de la sociedad civil a través de la Mesa de Reforma Política del Diálogo Argentino y del Foro Social para la Transparencia.

Con el objetivo de fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, en el convencimiento de que esta alianza estratégica es imprescindible para concretar las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente, la Audiencia Pública habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados, manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva respecto de la decisión a adoptarse.

Dicho Decreto Nacional 1172/03, contiene en una larga serie de anexos⁹⁰⁰, diversos Reglamentos, entre los cuales se hará hincapié en el relativo al Anexo VII denominado "Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional".

Dicho Reglamento es de aplicación en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional y a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional y a las empresas privadas permisionarias, licenciatarias, concesionarias o que bajo cualquier otra forma contractual, presten un servicio público o exploten un bien del dominio público.

⁹⁰⁰ Así encontramos una nómina de ocho anexos, que a continuación se mencionan:

-**Anexo I:** *"Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional"*.

-**Anexo II:** *"Formulario de Inscripción para Audiencias Públicas del Poder Ejecutivo Nacional"*.

-**Anexo III:** *"Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional"*.

-**Anexo IV:** *"Formulario de Registro de Audiencias de Gestión de Intereses"*.

-**Anexo V:** *"Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas"*.

-**Anexo VI:** *"Formulario para la Presentación de Opiniones y Propuestas en el Procedimiento de Elaboración Participativa de Normas"*.

-**Anexo VII:** *"Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional"*.

-**Anexo VIII:** *"Reglamento General de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos"*.

Todos los organismos arriba señalados, -mencionados en el artículo 2º del citado decreto nacional-, también se constituyen en sujetos pasivos del derecho otorgado a toda persona física o jurídica, pública o privada, para solicitar, acceder y recibir información, sin acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado⁹⁰¹.

Dicha norma considera dentro del concepto de “información” *toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los sujetos mencionados en el artículo 2º o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales*⁹⁰².

En consecuencia con la finalidad de la norma, de permitir y promover una efectiva participación ciudadana, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz, también el decreto consagra los principios de igualdad, publicidad, celeridad, informalidad y gratuidad para el acceso a la información.

El plazo previsto para proveer la información solicitada es de 10 (diez) días, excepcionalmente prorrogables por diez días más, previa motivación y notificación al solicitante. El silencio, ambigüedad, parcialidad o inexactitud en la información, se considerará negación de la misma, quedando entonces habilitada la vía establecida en el artículo 28⁹⁰³ –amparo por mora- de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Nación.

⁹⁰¹ Vid. Artículo 6º, Decreto Nacional N° 1172/03.

⁹⁰² Ib. Art. 5º.

⁹⁰³ “Artículo 28.- El que fuere parte en un expediente administrativo podrá solicitar judicialmente se libre orden de pronto despacho. Dicha orden será procedente cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados y en caso de no existir éstos, si hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable sin emitir el dictamen o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado. Presentado el petitorio, el juez se expedirá sobre su procedencia, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, y si lo estimare pertinente requerirá a la autoridad administrativa interviniente que, en el plazo que le fije, informe sobre las causas de la

La denegatoria de la información solicitada debe ser suscripta por funcionario con rango de Director general o equivalente y se establece además la responsabilidad de los funcionarios públicos, y agentes responsables que arbitraria o injustificadamente obstruyeran el acceso a la información requerida; dicha responsabilidad administrativa, se aplicará sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar en lo civil y penal.

No obstante el importante avance que implica la sanción del presente decreto y del anexo VII en particular, a pesar del acotado ámbito nacional que alcanza, también hay que señalar la extensa enumeración de excepciones previstas en el mismo, en donde si bien recepta las clásicas áreas de reserva de la legislación comparada, referidas a toda información amparada por legislación nacional atinente a la seguridad nacional, defensa, política exterior, secretos bancarios, comerciales, industriales, científicos, o por el secreto profesional, o la reserva a la privacidad de terceros o intimidad de las personas, efectúa algunos agregados propios ampliando así el espectro reservado.

Así, agrega además, aquella información preparada por los sujetos pasivos del artículo 2º dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparada por terceros para ser utilizada por aquellos y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de sus sistemas de operación o condición de funcionamiento o a prevención o investigación de la legitimación de activos provenientes de ilícitos; la información preparada por asesores jurídicos o abogados de la Administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación o cuando la información privare a una persona el pleno ejercicio de la garantía del debido proceso como también las

demora aducida. La decisión del juez será inapelable. Contestado el requerimiento o vencido el plazo sin que se lo hubiere evacuado, se resolverá lo pertinente acerca de la mora, librando la orden si correspondiere para que la autoridad administrativa responsable despache las actuaciones en el plazo prudencial que se establezca según la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes" Ley N° 19549, (Sustituido por art. 1 de la Ley N° 21.686 B.O. 25/11/1977).

notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no formen parte de un expediente; como también toda aquella información que pudiere ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

Finalmente, se establece como autoridad de aplicación de la norma a la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, estableciendo a la Oficina Anticorrupción, como el organismo garante de la aplicación de la norma, donde se podrán presentar denuncias respecto al incumplimiento del citado Reglamento.

1.- Presupuestos Mínimo Ley General del Ambiente y el Derecho a la Información Ambiental.

El presupuesto mínimo, Ley General del Ambiente, N° 25.675 se sancionó finalmente a fines de 2002, fijando como objetivo:

... establecer los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable...

La cuestión del “presupuesto mínimo” fue tema de extensos y reiterados debates para tratar de establecer el concepto, alcance e interpretación a partir del mandato constitucional de la reforma de 1994 que incorporó el citado artículo 41 o cláusula ambiental, en donde establecía que corresponde a la Nación dictar las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias las necesarias para complementarlas.

Es así que en la Ley General de Ambiente, se incluyó un artículo⁹⁰⁴ definiendo el “presupuesto mínimo” no obstante ello, las discusiones continuaron

⁹⁰⁴ ARTICULO 6° — “Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”.

y en verdad, exceden los contenidos del presente trabajo, por lo cual sólo se trae a colación el planteamiento de la cuestión, por no resultar un tema menor en la sanción y posterior implementación de dichas normas generales.

En el artículo 2º punto i) al fijar los objetivos de la Política Ambiental, se establecen como tal *“Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma”* y dentro de los denominados “instrumentos de la política y la gestión ambiental”, se establece el sistema de diagnóstico e información ambiental⁹⁰⁵.

Dicha ley general también dedicó un título a la Información Ambiental, estableciendo el deber de las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, de proporcionar toda información relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan, a la par de consagrar que todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada.⁹⁰⁶

Estableció además como deber de la autoridad de aplicación, en coordinación con el Consejo Federal de Medio Ambiente –COFEMA-, desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible a la par que proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos⁹⁰⁷.

Determinó además el deber de las autoridades de elaborar un informe sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas, en tanto el Poder Ejecutivo Nacional deberá elaborar un Informe Anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación, conteniendo un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional.

⁹⁰⁵ Vid. Artículo 8, inc. 5. Ley 25.675.

⁹⁰⁶ Ib. Art. 16.

⁹⁰⁷ Ib. Art. 17.

En consonancia con dichos mandatos, la autoridad de aplicación nacional, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable –SayDS- dentro de su Agenda de trabajo ha planteado definir e implementar un Sistema de Indicadores de Desarrollo Sustentable como una herramienta clave, cuya utilización permitirá la evaluación de la efectividad y eficiencia de los programas del sector gubernamental y de las iniciativas del sector privado y de la sociedad civil, así como contar con una evaluación permanente de la situación ambiental y facilitar las negociaciones en el comercio internacional, particularmente en lo referido a normas y cumplimiento de acuerdos ambientales y de desarrollo sustentable⁹⁰⁸.

III. Situación Normativa Respecto al Derecho de Acceso a la Información Ambiental

Finalmente, a pesar de las idas y venidas desde la incorporación de la cláusula ambiental en el artículo 41 de la Constitución Nacional, y en consonancia con el mandato constitucional respecto a la normativa ambiental básica, comenzaron a sancionarse los primeros presupuestos mínimos ambientales a partir del año 2001.

En dicho contexto a fines del año 2003 -y aún sin haberse logrado sancionar una ley general de acceso a la información pública- que también estaba en tratamiento, se logró la sanción de la Ley N° 25831⁹⁰⁹ la cual ha sido caracterizada como "... una ley exclusivamente de presupuestos mínimos de protección ambiental.... subordinada a la ley 25675. Un marco dentro de otro marco. ..La interpretación y aplicación de la ley 25831 está sujeta a la ley 25675 (Artículo 3) y al cumplimiento de los principios que su artículo 4º establece..."⁹¹⁰

Es así que Argentina ya cuenta con una norma esencial respecto a un

⁹⁰⁸ Vid. El documento "Bases para una Agenda Ambiental Nacional: Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad" elaborado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. -www.ambiente.gov.ar

⁹⁰⁹ B.O. del 07/01/2004, N° 30312

⁹¹⁰ VALLS, Mario LEY25831 Comentada. www.caq.org.ar/amb/Ley25831 09/06/04

aspecto crucial para la gobernabilidad ambiental, como lo es la Ley reseñada en este punto, pues “esta Ley de Presupuestos Mínimos es un puntal importante en la construcción de una agenda para la sustentabilidad de la República Argentina, en lo que a sus instituciones jurídicas se refiere”⁹¹¹.

No obstante, se tendrá que continuar avanzando para consensuar y mejorar el dictado de los actuales y futuros presupuestos mínimos ambientales abriendo mayores canales de interacción, con el espíritu verdaderamente federalista y participativo que debe primar, porque así lo exige nuestra Carta Magna y la urgencia y gravedad de las cuestiones ambientales involucradas, que requieren de la respuesta jurídica-ambiental idónea y eficiente en pos de la mentada gobernabilidad ambiental en cada uno de los ámbitos jurisdiccionales involucrados.

Al respecto debe señalarse que esta ley contiene aspectos ríspidos que muy probablemente atenten contra su necesaria, rápida y eficaz aplicación pues nos encontramos con varias delegaciones reglamentarias no deseables en el contexto federal y que se tratarán en los puntos siguientes.

1. Consideraciones Generales Respecto a la Ley 25.831

Además de lo expresado ut supra, respecto a diversas consideraciones de esta norma, también ha señalado CAFFERATTA que “la Ley del Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental 25831 converge con otras normas que regulan la materia, todas enancadas en la Constitución Nacional, art. 41...en cuanto establece que las autoridades proveerán a la información ambiental. Las normas de presupuestos mínimos: a) Ley General del Ambiente 25675 (arts. 8 , 16 , 17 y 18), que pone en cabeza de las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, el deber de proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan, salvo para aquella que se encuentre "contemplada legalmente como reservada".

⁹¹¹ WALSH, Juan: “El libre acceso a la información ambiental: Una pieza clave en la reglamentación del artículo 41 de la Constitución Nacional”. LA LEY, Buenos Aires, 01/04/2004.

b) Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios 25612 (art. 19), que restringe el acceso al denominado Sistema de Información Integrado cuando dicha información deba considerarse de acceso limitado por afectar derechos adquiridos o a la seguridad”⁹¹².

A.- Análisis de sus Principales Aspectos

En esta ley de presupuestos mínimos, como en la incorporación en su oportunidad de la cláusula ambiental constitucional en el artículo 41, vemos la impronta de la legislación provincial y local, como antecedente inmediato a esta norma nacional, que, como se analizara en puntos precedentes, se adelantó a legislar sobre el derecho de acceso a la información ambiental, tal como los casos de la Provincia de Buenos Aires o La Pampa y más específicamente la Ciudad de Buenos Aires, y las provincias de Tucumán y Corrientes.

Es por ello, que para no reiterar lo ya expuesto al tratar dichas legislaciones, se efectuará una reseña de la estructura de la norma en virtud de tratarse de un presupuesto mínimo que como tal, cobra relevancia en todo el país, se cuente o no con una ley al respecto, y que por tratarse de una norma de estas características, se podrán mejorar las pautas allí establecidas pero no se podrá legislar por debajo de sus exigencias y facultades.

No obstante, es menester remarcar que si bien la Ley 23831, constituye una ley de presupuestos mínimos ambientales, de conformidad con lo establecido en el tercer párrafo del citado artículo 41 de la Constitución Nacional, respecto a la competencia de la Nación para dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, no debe perderse de vista que dicho párrafo se completa determinando que las provincias dictarán las normas necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

⁹¹² CAFFERATTA, Néstor: “La nueva ley 25831 de Información Ambiental”. LexisNexis N° 0003/010340, Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 2004.

a)- Objeto

La Ley 25 831 conforme determina el artículo primero de la norma, tiene por objeto establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental, en poder del Estado, nacional, provincial, municipal, de la Ciudad de Buenos Aires, como también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.

En cuanto a qué se entiende por información ambiental la norma designa con amplitud, en el artículo segundo, que se refiere a:

“toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular:

a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente;

b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente”.

b)- Sujetos Obligados y Legitimados

Como se anticipara en el punto anterior, respecto a los sujetos obligados por la ley a brindar y garantizar el acceso a la información ambiental la norma establece determina: *“Las autoridades competentes de los organismos públicos, y los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas, están obligados a facilitar la información ambiental requerida en las condiciones establecidas por la presente ley y su reglamentación”*⁹¹³.

En cuanto a los sujetos a los que la ley se refiere, en calidad de legitimados, hay que señalar que si bien inicialmente surge con claridad y amplitud dicha legitimación habilitando a “toda persona física o jurídica”, la redacción final del artículo tercero concluye complicando y estrechando dicha

⁹¹³ Ib. artículo 4º.

legitimación al aludir a los que residan en el país, “salvo acuerdos con países u organismos internacionales sobre la base de la reciprocidad”.

Esta disposición calificada como “sibilina” por VALLS, “impone un requisito cuya finalidad no se advierte fácilmente, pero de ningún modo permite interpretar que sólo ellos sean sujetos activos. El primer enunciado del artículo 3 de la ley 25831 es preciso, se refiere a toda persona”⁹¹⁴, posición con la cual coincido plenamente, en consonancia con el aforismo acuñado “in dubio pro information” basado en el espíritu de apertura, transparencia y participación que proclama la pionera norma global que rige la temática como lo es el Convenio de Aarhus.

Como también se ha expresado “el derecho a la información será respetado siempre que el acceso esté garantizado a la población por entero, debiendo estar al alcance de todos y no sólo de determinados sectores”⁹¹⁵.

c)- Procedimiento

El aspecto procedimental es indudablemente de competencia provincial, en base a la organización federal del Estado argentino en el cual las provincias - detentadoras del poder originario y preexistentes a la Nación, delegaron el dictado de la legislación de fondo reservándose las de forma o procedimientos; respecto a la cuestión ambiental incorporada en la reforma constitucional de 1994, la doctrina mayoritaria ha considerado que también se efectuó una delegación en cuanto al dictado de los denominados “presupuestos mínimos ambientales”, conforme a lo dispuesto en el tercer párrafo del citado artículo 41 de la Constitución Nacional⁹¹⁶.

⁹¹⁴ VALLS, Mario LEY25831 Comentada. www.caq.org.ar/amb/Ley25831 09/06/04

⁹¹⁵ LAVALLE COBO, D. “El derecho de acceso a la información ambiental”. La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental, Año IV, Nº 2, Buenos Aires, 1997, pág. 1.

⁹¹⁶ En efecto, la denominada “cláusula de protección ambiental” establece: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”.

No obstante la aparente simpleza y claridad de los términos ut supra expuestos, no resulta fácil la interpretación práctica y de los alcances de lo establecido en la Constitución Nacional a la luz de espíritu federal que debiera primar por mandato de la misma: por un lado, en virtud al artículo 121 las provincias conservan todo el poder no delegado expresamente al gobierno federal, por otro lado, en el citado tercer párrafo del artículo 41 se establece que corresponde a la Nación dictar los presupuestos mínimos de protección ambiental.

La interpretación conflictiva se da respecto a la primer frase del párrafo citado: “Corresponde a la Nación...” pues para algunos no queda claro si cuando se alude a la Nación se refiere a las autoridades ambientales nacionales o al Congreso de la Nación: es aquí precisamente, donde se constituye el “nudo gordiano” para la real vigencia de todos y cada uno de los seis presupuestos mínimos ambientales dictados a la fecha⁹¹⁷

No resulta casual el punto de conflicto, pues aún cuando no debieran quedar dudas que tratándose de un Estado Federal, las delegaciones de facultades son la excepción y no la regla, y debiera entenderse desde un prisma federal que es el que consagra nuestra Carta Magna, que las mismas por tanto, no están destinadas al gobierno central, con lo cual se estaría avalando una postura centralista que no es la que primó al constituirnos como Estado Nacional, sino evidentemente dichas facultades son otorgadas al Congreso de la Nación, en virtud a que al menos, institucionalmente, surgen como los representantes del pueblo y de cada una de las provincias⁹¹⁸.

⁹¹⁷ Ley 25.675 (2002). Ley General del Ambiente.

Ley 25612 (2002) Gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio.

Ley 25.670 (2002) Presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los PCBs. (policlorobifenilos -Bifenilos Policlorados)

Ley 25.688 (2002) Presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas.

Ley 25 831 (2003). Presupuestos mínimos ambientales para regular el derecho de acceso a la información ambiental

Ley 25.916 (2004). Presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de residuos domiciliarios.

⁹¹⁸ Resulta paradójico, aunque no incomprensible, que a pesar de que nuestra Constitución Nacional dictada en 1853, puso fin a una larga lucha interna entre unitarios y federales, que desangró al país por varias décadas, triunfando esta última

Específicamente, en cuanto al tema del derecho de acceso a la información, encontramos también, aspectos de muy difícil resolución jurídica. El primero está orientado a los lineamientos de procedimientos que ya están contenidos en la propia ley 25.831 aunque el legislador no los denomine así, pero que, sin duda representan aspectos procedimentales, los cuales, en la actualidad, colisionan con la legislación vigente en otras jurisdicciones.

Particularmente la citada Ley 25. 831 establece en el artículo 5º:

“Las autoridades competentes nacionales, provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, concertarán en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) los criterios para establecer los procedimientos de acceso a la información ambiental en cada jurisdicción”.

Al respecto se ha expresado que “... la instancia previa que impone el artículo 5 aludido simplemente manda concertar criterios, lo que puede o no generar un consenso de los distintos gobiernos para homogeneizar los procedimientos pero no puede supeditar en modo alguno su decisión ni la de sus cuerpos legislativos al resultado de la concertación en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

La prerrogativa que el Artículo 41 de la Constitución Nacional acuerda al Congreso Nacional de establecer los presupuestos mínimos de protección sin que alteren las jurisdicciones locales asegura que la decisión respecto al contenido de la norma de procedimiento sea privativa de cada unidad federal y, con mayor

concepción federalista, y aún cuando a excepción de un solo Presidente de la Nación ha sido de la provincia de Buenos Aires y el resto del interior del país, cuando los primeros mandatarios han accedido al sillón de Rivadavia dejan atrás los ideales federales y siempre intentan políticas centralistas, desde las diversas áreas de gestión del Ejecutivo Nacional.

Obviamente ello es comprensible desde una óptica del manejo del poder: el federalismo implica, en su esencia descentralización del poder y ello, una vez que se asume la conducción nacional lamentablemente no ha interesado demasiado a los gobernantes de turno, sino por el contrario siempre han perseguido la concentración del mismo.

No obstante, los que estamos convencidos de la necesidad e importancia de un manejo federal, legítimo y eficaz del Estado, no cejaremos en exigirlo y demandarlo en los distintos ámbitos del poder todas las veces que sea necesario.

razón su aplicación. Todo ello mientras las distintas unidades federales no acuerden otra cosa”⁹¹⁹.

En este punto, como se anticipara, es importante tener en cuenta, coincidiendo con FERNANDEZ RAMOS que en la temática relativa al derecho de acceso hubiese sido oportuno, que fuera precisamente por ley la ordenación de tal derecho de acceso, pues parece lógico que un derecho democrático, como es el derecho de acceso, sea ordenado mediante la norma dotada de mayor legitimación democrática, siendo además “conveniente que la ley no se limite a ordenar las líneas maestras o las reglas básicas del sistema, remitiéndose en el resto a la potestad reglamentaria -como hizo, por ejemplo, el legislador italiano-. Y de aquí la conveniencia de que la ley agote por sí misma los diferentes aspectos de ordenación del derecho -sujetos, objeto, límites, procedimientos...-, evitando las remisiones amplias a la potestad reglamentaria”⁹²⁰.

Ciertamente hay ciertos aspectos que deberán ser regulados por el reglamento, pero deberían ser los imprescindibles o indispensables, tales como los referentes a la distribución orgánica de la competencia para instruir y decidir las solicitudes de acceso, la ordenación, en su caso, de oficinas de información, o la organización y funcionamiento de instituciones específicas para velar por la aplicación de la ley.⁹²¹

Señala además con justeza que en esta materia una Ley federal de Acceso a la Información debe concebirse como una plataforma de mínimos, en el sentido de que su finalidad institucional es garantizar a todos los ciudadanos del país unos derechos mínimos o básicos, sin perjuicio de que, a partir del respeto a tales derechos básicos, las autoridades internas con competencias reguladoras puedan mejorar tales derechos comunes, sobre todo en aquello que atañe a la

⁹¹⁹ VALLS, Mario. Art. Cit. <http://www.caq.org.ar/amb/Ley25831valls.htm> 09/06/04

⁹²⁰ FERNÁNDEZ RAMOS, S. “Algunas proposiciones para una ley de acceso a la información. www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art5.htm
Consultada el 23/10/05

⁹²¹ Ibidem.

autoorganización de sus estructuras administrativas, así como en los aspectos procedimentales.

d)- Excepciones

En cuanto a las zonas de reserva de la ley que pueden dar lugar a la denegación de la información⁹²², “se establece una enumeración taxativa de aquellos casos que darán lugar a la denegación, y que responden a los que podríamos denominar como los clásicos ámbitos de reserva, en este tipo de normas, esto es, cuando la información ambiental solicitada pudiere afectar:

- la defensa nacional, la seguridad interior o las relaciones internacionales;
- el secreto comercial o industrial, o la propiedad intelectual;
- la confidencialidad de datos personales

También podrá denegarse cuando:

- la información solicitada se encuentre sujeta a consideración de autoridades judiciales, en cualquier estado del proceso, y su divulgación o uso por terceros pueda causar perjuicio al normal desarrollo del procedimiento judicial;
- la información solicitada corresponda a trabajos de investigación científica, mientras éstos no se encuentren publicados;
- No pudiera determinarse el objeto de la solicitud por falta de datos suficientes o imprecisión;
- la información solicitada esté clasificada como secreta o confidencial por las leyes vigentes y sus respectivas reglamentaciones”⁹²³.

Se establece además que la denegación total o parcial del acceso a la información deberá ser fundada y, en caso de autoridad administrativa, cumplimentar los requisitos de razonabilidad del acto administrativo previstos por las normas de las respectivas jurisdicciones.

⁹²² Vid. Art. 7º Ley 25.831.

⁹²³ BELFER, Laura. “Régimen de libre acceso a la información pública ambiental”, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2004, pág. 12.

www.infobaeprofesional.com/adjuntos/documentos/08/0000889.pdf

e)- Plazos

El plazo previsto por la Ley 25831 para la resolución de las solicitudes de información ambiental es de un máximo de treinta (30) días hábiles, a partir de la fecha de presentación de la solicitud, no previendo prórroga alguna.

f)- Infracciones y Sanciones. Recursos

En cuanto a las *infracciones* a la ley, el artículo 9º establece como tales:

- la obstrucción, falsedad, ocultamiento,
- la falta de respuesta en el plazo establecido,
- la denegatoria injustificada a brindar la información solicitada, y
- todo acto u omisión que, sin causa justificada, afecte el regular ejercicio del derecho establecido.

En relación a las *sanciones* establecidas en el artículo 9º, se preveen las mismas tanto para los funcionarios y empleados públicos como para las empresas de servicios públicos que no cumplan con las obligaciones exigidas en la ley:

-“...Todo funcionario y empleado público cuya conducta se encuadre en las prescripciones de este artículo, será pasible de las sanciones previstas en la Ley N° 25.164 o de aquellas que establezca cada jurisdicción, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder.

-Las empresas de servicios públicos que no cumplan con las obligaciones exigidas en la presente ley, serán pasibles de las sanciones previstas en las normas o contratos que regulan la concesión del servicio público correspondiente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder”.

Finalmente, en cuanto a los recursos previstos en caso de verificarse incumplimientos e infracciones a la norma sancionada, la ley establece que en tales casos, quedará habilitada una vía judicial directa, de carácter sumarísima ante los tribunales competentes; si bien dicho carácter sumarísimo le imprime la celeridad y urgencia a estas cuestiones que en muchos casos resulta vital, pero no se puede dejar de señalar que se ha legislado en un aspecto relativo a la órbita procedimental ámbito exclusivo de las provincias, conforme a la reserva de

facultades antes citadas y brevemente analizadas, con lo cual es probable que se susciten objeciones y planteos desde las mismas.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPITULO CUARTO: Participacion Ciudadana en Materia Ambiental

Efectuada la citada reforma constitucional e incorporada la cláusula ambiental en el artículo 41, que tomó como antecedente el artículo 45 de la Constitución española de 1978, se instaló el debate respecto a los denominados Presupuestos Mínimos, su concepto y alcance, máxime en un Estado Federal que requería fijar las bases ambientales federales con la incorporación de esta temática, impensada para los constitucionalistas de 1853.

Es así que la definición del concepto dio lugar a encuentros, jornadas y talleres en el seno del Consejo Federal del Medio Ambiente –COFEMA- y finalmente, con la sanción del presupuesto mínimo Ley General del Ambiente, Ley Nº 25675, se definió “presupuesto mínimo” en el artículo 6º:

“ Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”.

No obstante ello no terminó con la polémica⁹²⁴ respecto a los presupuestos mínimos de protección ambiental, sino que surgieron más interrogantes sobre los que existen mayores y menores consensos y que, indefinitiva, seguirán

⁹²⁴ Ello llevó que durante el año 2003 el Consejo Federal del Medio Ambiente, convocara a cuatro reconocidos juristas ambientales, los Dres. Cafferatta, Walsh, Moyano y Silva para que se expidieran sobre una serie de interrogantes sobre los que recurrentemente se polemizaba tales como, el propio concepto de presupuesto mínimo; o cuando el artículo 41 de la Constitución Nacional se refiere a la NACION se está refiriendo al Congreso de la Nación o también al Poder Ejecutivo Nacional; a qué niveles de competencia alcanzan los presupuestos mínimos; si puede el Congreso de la Nación delegar en el Poder Ejecutivo Nacional el dictado de presupuestos mínimos, y de ser así, qué cuestiones; qué organismo puede reglamentar las normas que contengan presupuestos mínimos; quién es autoridad de aplicación de las normas que contengan presupuestos mínimos; que se entiende por jurisdicciones locales....y en definitiva, las respuestas en general variaban de especialista en especialista, pero cabe remarcar que la mayoría de los consultados, con una sola excepción encarnan una perspectiva centralista que no representa cabalmente el modelo federal que debe regir en Argentina por imperativo constitucional.

suscitándose con la sanción de cada nuevo presupuesto mínimo: el quid de la cuestión lo constituye el debate federal, respecto a la interpretación del artículo 41 y fundamentalmente desde ésta óptica se pretende encauzar la delimitación de competencias entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales, de manera tal de lograr una distribución de competencias que contemple lo establecido en el artículo 41, pero que no pierda ni un instante de vista lo establecido en los artículos 121 y 124 de la Constitución Nacional respecto a los poderes no delegados expresamente y en cuanto al dominio originario de los recursos naturales que pertenece a las provincias, respetando la letra y el espíritu federal que ordena nuestra Constitución.

Dentro de la denominada *Bases para una Agenda Ambiental Nacional*, el organismo federal establecía dentro de sus objetivos la “*Mejora de la Gobernabilidad y Participación*” estableciendo que “a los efectos de aplicar y llevar a cabo una agenda ambiental sustentable para el crecimiento y la equidad que permita traducir la “*visión estratégica*” en *políticas públicas concretas*, es imprescindible trabajar en las herramientas adecuadas para ello. En este sentido existen tres ejes instrumentales que deberán ser abordados en forma integrada, transversal y sistemática. Estos ejes son:

- Recuperación de la capacidad de acción del estado*
- Organización institucional ambiental en sentido transversal para integrar las consideraciones ambientales a todas las áreas sectoriales de la administración pública*
- Integración de la sustentabilidad y la dimensión ambiental a la lógica de las decisiones económicas*⁹²⁵.

No obstante lo promisorio del objetivo en cuanto a la mejora de la gobernabilidad y la participación, no surge de los ejes citados cómo se va insertar en dichos procesos la real y efectiva participación de la sociedad civil, lo cual se continúa echando en falta hasta la fecha, como una prueba más de que aún resta un largo camino por transitar entre la declamación y la verdadera decisión política

⁹²⁵ Vid -Bases para una Agenda Ambiental Nacional: Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. -www.ambiente.gov.ar

de legitimizar su accionar a través de una efectiva y garantizada participación ciudadana.

I.- La Participación en Ley General del Ambiente

Con la sanción de la esperada Ley General del Ambiente en el año 2002, luego de varios intentos de proyectos frustrados que trataban de dar respuesta al mandato constitucional de 1994, Argentina finalmente dictó este presupuesto mínimo, básico y fundamental para sentar los cimientos jurídico-ambientales del país, no obstante, sus más y sus menos, aciertos y desaciertos.

Es así que dicha norma de orden público⁹²⁶, estableció un decálogo de principios⁹²⁷ orientadores, como también los instrumentos de la política y gestión ambiental tales como la evaluación del impacto ambiental⁹²⁸ y el ordenamiento ambiental⁹²⁹, éste último aspecto crucial y estratégico que aún continúa siendo una asignatura pendiente en la política ambiental del país.

Esta ley general abordó también la importante cuestión del daño ambiental⁹³⁰, la responsabilidad colectiva, el seguro ambiental⁹³¹ y el Fondo de Restauración en tanto que sentó trascendentes precedentes en lo relativo a la justicia ambiental⁹³², posibilitando un amplio accionar de los jueces para que procedan de oficio reforzando un papel más inquisidor y proactivo en pos de la tutela de los intereses colectivos que entraña el ambiente, estableciendo además que la sentencia hará cosa juzgada y tendrá efecto “erga omnes”, salvo que la acción se rechace, aunque sea parcialmente por cuestiones probatorias.

⁹²⁶ Artículo 3º, Ley 25.675: “La presente Ley regirá en todo el territorio de la Nación; sus disposiciones son de orden público y se utilizará para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta”.

⁹²⁷ En el artículo 4º de la citada ley 25.675 se establecen los siguientes principios: congruencia, prevención, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiariedad, sustentabilidad, solidaridad y cooperación.

⁹²⁸ Vid. Art. 11 y ss. Ley N° 25.675.

⁹²⁹ Vid. Art. 10 de la Ley N° 25.675.

⁹³⁰ Vid. Art. 27 y ss. Ley N° 25.675.

⁹³¹ Vid. Art. 22 de la Ley N° 25.675.

Esta Ley General tampoco podía obviar aspectos básicos tales como la educación y la información ambientales y la participación ciudadana y es así que respecto a este último aspecto si bien le dedicó un título específico, también se refirió a ella en el artículo 2º al enumerar los objetivos de la política ambiental nacional:

“c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión.”

Luego, al tratar los instrumentos de la política y la gestión ambiental, al referirse al ordenamiento ambiental del territorio en el artículo 10 , establece en el primer párrafo, in fine:

“... promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.”

Más adelante bajo el título *Participación Ciudadana*, estableció puntualmente en el artículo 19:

“Toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general”.

Una vez reconocido este derecho, se establece en el artículo 20 el camino para su operativización:

“Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero, en caso de que estas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública”

El último párrafo del artículo citado “redime” de algún modo los riesgos que implica abrir a la participación ciudadana estos procesos que en estos tiempos y en gran parte del mundo aún se muestra con cierta tibieza, un tanto reacia a participar, precisamente, por sentir que en la mayoría de los casos no se valora adecuadamente el tiempo y esfuerzo dedicado por los ciudadanos que se implican para tratar de intervenir más en todas las cuestiones públicas que le

⁹³² Vid. Art. 32 y ss. Ley N° 25.675.

atañen; por tanto las autoridades deben tener especial cuidado y esmero para llevar adelante un proceso participativo que sea lo más abierto, transparente, con pautas claras para un intercambio realmente positivo y enriquecedor, en definitiva para la mejora de la calidad de vida de los habitantes basado en el respeto del entorno natural y todos sus componentes así como también contemplando criterios de equidad intra e intergeneracional.

Finalmente, el artículo 21, establece:

“La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenación ambiental del territorio, en particular en las etapas de planificación y evaluación de resultados”.

En términos generales y en especial a nivel nacional, la forma de participar más desarrollada ha sido la Audiencia Pública, la cual tiene reconocimiento e implementación específica a través de la legislación sectorial. Ejemplo de ello son la Ley de Obras Hidráulicas y la gestión de los servicios públicos concesionados⁹³³.

La Audiencia Pública es un modo de participar de los asuntos de interés general. Es un mecanismo de participación pública. Es un instituto a través del cual se persigue que las personas se involucren de manera protagónica, en aquellas decisiones susceptibles de afectarlas directa o indirectamente⁹³⁴. De allí, como se señalara, la importancia de no defraudar o desvirtuar dicha participación tan necesaria para la gobernabilidad ambiental y que debe no sólo asegurarse sino también fomentarse.

⁹³³ GEO ARGENTINA 2004, publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente –PNUMA- y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, pág. 256.

⁹³⁴ SABSAY, Daniel. “Las audiencias públicas como modo de participación en la cuestión ambiental” en GORDILLO, A. *Tratado de Derecho Administrativo*, 2º Ed., Editorial Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As., 1998, pág. 25 y ss.

También se puede consultar respecto al título que nos ocupa el siguiente artículo:

SABSAY, D. y DI PAOLA, M.E. “La participación pública y la nueva Ley General del Ambiente”. *Anales de Legislación Ambiental. Boletín Informativo*. N° 14. La Ley, Buenos Aires, 2003, págs. 29 a 36.

La idea de un desarrollo más perdurable para promover una nueva ecología humana se relaciona con las responsabilidades, no ya sólo del poder público o de los representantes del sector público, sino también de las población, las organizaciones sociales, profesionales y de los planos académicos, del mundo del saber y las ciencias, que deben hacer conocer sus preocupaciones y conocimientos tendientes a lograr tales objetivos⁹³⁵.

La participación ciudadana eficaz, informada y razonable, permite mejorar la calidad de las decisiones públicas, asegurando una mayor legitimidad social en la gestión del Estado. La legitimidad social y política de las decisiones adoptadas como consecuencia de una participación efectiva de los ciudadanos no es nada desdeñable, en particular cuando se enfrentan cuestiones complejas o políticamente controvertidas, como suelen ser muchos de los acuciantes dilemas ambientales que deben ser resueltos por los decisores públicos modernos⁹³⁶.

II. Los Presupuestos Mínimos Ambientales y la Participación en Argentina

Desde la reforma constitucional de 1994 que ordenaba dictar los denominados “presupuestos mínimos ambientales” se han sancionado seis leyes de éste tipo, y ellas son además de la ya mencionada Ley General del Ambiente – Ley N° 25675- los siguientes:

- Ley 25.670 Presupuestos mínimos sobre PCBs.
- 25612 Gestión integral de residuos industriales y actividades de servicio.
- 25688 Gestión ambiental de aguas
- 25831 Libre acceso a la información pública ambiental.
- 25916 Gestión de residuos domiciliarios.

En el presupuesto mínimo relativo a la gestión de los residuos domiciliarios, se contempla expresamente a la población y su involucramiento en esta cuestión; así al establecer las funciones de la autoridad de aplicación, en el artículo 25, establece además de la promoción de programas de educación ambiental,

⁹³⁵ BELLORIO CLAVOT, D. “El derecho ambiental, hoy”. Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, N° 50, Buenos Aires, octubre 2001, pág. 40.

⁹³⁶ WALSH, R. Ob. Cit.

conforme a los objetivos de la ley, el proveer asesoramiento para la organización de programas de valorización y de sistemas de recolección diferenciada en las distintas jurisdicciones, determina en el inciso f):

“Promover la participación de la población en programas de reducción, reutilización y reciclaje de residuos”.

Luego agrega el fomento, a través de programas de comunicación social y de instrumentos económicos y jurídicos, para la valorización de residuos, así como el consumo de productos en cuya elaboración se emplee material valorizado o con potencial para su valorización y también establece el deber de promover e incentivar la participación de los sectores productivos y de comercio de bienes en la gestión integral de residuos.

Asimismo, la Ley 25670 sobre gestión de PCBs⁹³⁷ establece en el artículo 11 en cuanto a las obligaciones de la Autoridad de Aplicación una serie de medidas que involucran la interacción entre Administración y administrados en la preocupación por esta temática:

“d) Realizar estudios de riesgo y auditorias ambientales en caso de eventos de contaminación ambiental a cuyo conocimiento haya llegado por su pública repercusión o por denuncias de particulares. En este último caso deberá evaluar la seriedad de la denuncia y en caso de desestimarla, deberá fundamentar su decisión.

e) Coordinar con el organismo de la Nación de mayor nivel jerárquico con competencia en el área de salud, en los casos del inciso anterior, la realización de estudios epidemiológicos para prevenir y detectar daños en la salud de la población de la posible zona afectada.

f) Informar a los vecinos residentes en la zona afectada o en riesgo, mediante procedimientos que aseguren fehaciente y masivamente la difusión, los resultados de los informes ambientales y de los estudios epidemiológicos, como así también las medidas aplicadas y a aplicar.

⁹³⁷ ARTICULO 3 -A efectos de la presente ley, se entiende por PCBs a:

los policlorobifenilos (Bifenilos Policlorados), los policloroterfenilos (PCT), el monometiltetraclorodifenilmetano, el monometildiclorodifenilmetano, el monometildibromodifenilmetano, y a cualquier mezcla cuyo contenido total de cualquiera de las sustancias anteriormente mencionadas sea superior al 0,005% en peso (50ppm);

Aparatos que contienen PCBs a: cualquier aparato que contenga o haya contenido PCBs (por ejemplo transformadores, condensadores recipientes que contengan cantidades residuales) y que no haya sido descontaminado. Los aparatos de un tipo que pueda contener PCBs se considerarán como si contuvieran PCBs a menos que se pueda demostrar lo contrario;

g) Promover el uso de sustitutos de los PCBs y realizar una amplia campaña de divulgación ante la opinión pública sobre los daños que ocasionan la incorrecta eliminación de los mismos, y las medidas aconsejables para la reparación del medio ambiente”.

El presupuesto mínimo sobre el derecho de acceso a la información ambiental, ya ha sido tratado *in extenso* en puntos anteriores de la presente investigación, y como también se ha expresado la información está indisolublemente ligada a la participación, por lo tanto con la sanción de esta trascendente norma se ha impulsado de forma directa y sinérgica la participación ciudadana.

En tanto nada se dice respecto a la participación ciudadana en forma expresa, en el presupuesto mínimo relativo a la gestión de las aguas, tratándose de un recurso tan vital y escaso en donde es fundamental abrir espacios concretos de participación, no sólo para la difusión y la educación de toda la población para hacer un uso más eficiente del recurso sino para que a partir de ello participen en el control y seguimiento de la gestión del agua.

Lo mismo sucede en el presupuesto mínimo relativo a la Gestión Integral de Residuos Industriales y Actividades de Servicio con todo el impacto ambiental e incidencia en la salud humana que este tipo de residuos posee, por tanto si bien contiene algunos aspectos relativos a la información lo cual tiene directa incidencia en la participación, se echa en falta que expresamente no se haya establecido una directa relación a la participación ciudadana, como se ha considerado en otros presupuestos mínimos.

III. La Participación Ciudadana en las Leyes Provinciales del Ambiente.

Son numerosas las provincias argentinas que dictaron sus leyes generales del ambiente o *leyes marco*, en muchos casos con anterioridad a la incorporación del artículo 41 en la reforma constitucional de 1994, entre las cuales es dable citar algunos casos que marcaron el rumbo en la temática, haciendo también hincapié en la importancia de la participación pública para la protección del entorno y una mejor calidad de vida de sus habitantes.

En el año 1992 MENDOZA sancionó la Ley 5961 *Ley de Preservación del Medio Ambiente*, estableciendo en el artículo 3 que la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, comprendía también:

“...d. La orientación, fomento y desarrollo de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en las cuestiones relacionadas con el ambiente;...”

Luego, al tratar el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, en el artículo 29 se estableció que el mismo estaría integrado por las siguientes etapas, en las que como era de esperar, se establece el correspondiente espacio participativo:

“...b. La audiencia pública de los interesados y afectados;

c. El dictamen técnico;

d. La Declaración de Impacto Ambiental.

Las etapas individualizadas como c. y d. su cumplirán en forma simultánea”.

También se estipuló que la falta de dictamen técnico y de audiencia pública conlleva la nulidad de la Declaración de Impacto Ambiental⁹³⁸.

Luego se puntualizó que, el Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda o el Municipio correspondiente, debía convocar a audiencia pública a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, estatales o no, potencialmente afectadas por la realización del proyecto y a las organizaciones no gubernamentales interesadas en la preservación de los valores ambientales⁹³⁹.

Asimismo, dicho organismo debía establecer un sistema de información pública accesible y abierto, a fin de dar a publicidad las Manifestaciones de Impacto Ambiental que le sean elevadas, como así también las opiniones públicas y dictámenes técnicos que se produzcan durante el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

⁹³⁸ Vid. Artículo 34 de la Ley 5961 Ley de Preservación del Medio Ambiente de la Provincia de Mendoza.

⁹³⁹ Id. Artículo 31.

En el título relativo a la Educación Ambiental, se estableció en el artículo 41 en cuanto a los fines de la misma:

- “a. La enseñanza y práctica de las normas de conducta y convivencia, con sus fundamentos éticos y científicos, que formen en el educando una conciencia de su responsabilidad frente a su prójimo humano, a los vegetales o animales que lo conduzca a no matar, no destruir, no derrochar - principalmente los recursos naturales no renovables- y no contaminar.*
- b. La formación de ciudadanos conscientes e integrados al medio ambiente total y sus problemas asociados, mediante la enseñanza y aplicación de los conocimientos adquiridos, la concientización de actitudes, motivaciones y compromiso y el fomento de las aptitudes para trabajar en forma individual y/o colectiva para la solución de los problemas actuales y la preservación de los futuros;*

La provincia litoral de Corrientes sancionó la Ley 4731 en 1993 que básicamente sigue los lineamientos de la ley marco de Mendoza al reiterar que la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprende la orientación, fomento y desarrollo de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación de la ciudadanía en cuestiones relacionadas con la defensa del ambiente.

Más adelante, establece también una amplia legitimación para el reclamo ante la justicia a través de la acción de amparo, que aún no estaba consagrada en la Constitución Nacional, debido a que la norma precede a la citada reforma:

“ARTÍCULO 7: CUALQUIER habitante de la Provincia que se considere afectado en sus intereses, actividades y/o propiedades, por obras contaminantes del medio ambiente y/o que puedan perjudicar la salud de la población y/o afecten a la flora, fauna o recursos naturales, podrá recurrir por la vía de la acción de amparo a cualquier Juez Provincial a efectos de solicitar se ordene la suspensión de las obras, hasta tanto se de cumplimiento a lo preceptuado en la presente Ley.”-

La Provincia de Buenos Aires sancionó el 9 de noviembre de 1995 la Ley 11.723 de protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente haciendo un fuerte énfasis en la participación ciudadana. Así, en el título “De los Derechos y Deberes de los Habitantes”, establece:

*“Artículo 2: El Estado Provincial garantiza a todos sus habitantes los siguientes derechos:
...Inc b) A la información vinculada al manejo de los recursos naturales que administre el estado.*

Inc c) A participar de los procesos en que está involucrado el manejo de los recursos naturales y la protección, conservación, mejoramiento y restauración del ambiente en general, de acuerdo con lo que establezca la reglamentación de la presente.”

Luego en el Artículo 29 establece como deber del Estado provincial y los municipios asegurar la educación ambiental de sus habitantes a través de diversas acciones:

“...c) La promoción de jornadas ambientales con participación de la comunidad, campañas de educación popular, en medios urbanos y rurales, respetando las características de cada región.

“d) La motivación de los miembros de la sociedad para que formulen sugerencias y tomen iniciativas para la protección del medio en que viven”.

La provincia de CORDOBA sancionó la Ley 7343, luego modificada por ley 8300 (31/8/93) y por ley 8789 (24/9/99) que en el artículo 3º estableció que la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprendía entre otros:

“...Inc. h) La orientación, fomento y desarrollo de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en las cuestiones relacionadas con el ambiente.

Inc. i) La coordinación de las obras y acciones de la administración pública y de los particulares, en cuanto tengan vinculación con el ambiente”.

En el año 1999 al crear la AGENCIA CÓRDOBA AMBIENTE SOCIEDAD DEL ESTADO, se estableció en el artículo 5º dentro de las atribuciones del nuevo ente, acciones que incentivan y conllevan a la participación ciudadana:

“...Inc. k) Promover, programar y desarrollar la información, formación y capacitación del personal de la Administración Pública y de particulares en todo lo concerniente al ambiente.

Inc. l) Promover, programar e implementar la concesión de premios y otros incentivos para quienes contribuyan a la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

Inc. n) Desempeñar la Secretaría del Consejo Provincial del Ambiente”.

En el año 2000 se reglamentó la ley general arriba señalada a través del Dto. 458/2000 y allí se operativizó el Consejo Provincial que se tratará en el punto siguiente.

La provincia austral de CHUBUT sancionó la Ley 4563 en 1999, y en dicha ley marco estableció numerosas disposiciones que valorizan la participación ciudadana:

“ARTICULO 3º.- En virtud del marco de derechos y garantías establecidos por la Nación y la Provincia del Chubut en sus respectivas Constituciones y los principios generales contenidos en la Declaración de Río de Janeiro en 1992, la política ambiental se rige por los siguientes criterios:

f) Los ciudadanos tienen derecho a la participación en las acciones relativas al ambiente y a defender sus derechos ambientales en los ámbitos administrativo y judicial.

g) El Estado debe proveer a la educación ambiental de sus habitantes.

h) Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información ambiental administrada por el Estado que no se encuentre legalmente calificada como reservada”.

Luego, siguiendo lineamientos ya planteados en otras leyes generales del ambiente que le precedieron, también receptó:

“ARTICULO 4º. - A los efectos de la presente Ley, la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprende:

g) La orientación, fomento y desarrollo de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en las cuestiones ambientales”.

Finalmente, al referirse a la Educación Ambiental y más específicamente a los fines de la misma, estableció:

“ARTICULO 14º. - Los fines de la Educación Ambiental a los efectos de lo establecido precedentemente serán los siguientes:

c) La promoción de actividades con participación comunitaria para la divulgación de información ambiental y para la motivación a la sociedad a través de sus ciudadanos u organizaciones no gubernamentales para la formulación de sugerencias y toma de iniciativas para la protección, mejoramiento y defensa del ambiente”.

SALTA fue otra Provincia que sancionó en 1999 la ley N° 7070 sobre preservación, protección, defensa, mejora y restauración del medio ambiente, dando también énfasis a la cuestión participativa, incorporándola desde lo conceptual, pasando por los criterios hermenéuticos hasta la consagración de derechos y también en la gestión ambiental:

“Art. 3º.- A los fines de la aplicación e interpretación de esta Ley se establecen los siguientes conceptos técnicos:

PARTICIPACIÓN PÚBLICA: Empleo de procedimientos adecuados para informar al público, obtener la intervención oportuna de la sociedad civil, en general; y de los sectores interesados, en particular, en el proceso de planificación, toma, aplicación y control de las decisiones estatales. Asimismo, comprende el más amplio y oportuno acceso a la justicia para la defensa de los intereses comprendidos en el proceso de toma de decisión antes mencionado”.

Al consagrar la nómina de principios rectores de ésta ley marco, se incorporó a la participación, y ello es de gran trascendencia dadas las múltiples y beneficiosas funciones que cumplen los mismos pues como esclarece GARCIA de ENTERRIA al referirse a los principios generales, éstos poseen “una CAPACIDAD HEURÍSTICA (para resolver problemas interpretativos de las leyes y de los simples actos en vistas de una solución), INVENTIVA (para organizar o descubrir combinaciones nuevas), ORGANIZATIVA (para ordenar actos heterogéneos, cambiantes y hasta contradictorios de la vida jurídica) son ellos los que prestan a ésta su DINAMICIDAD CARACTERÍSTICA, su innovación y su evolución incensantes”⁹⁴⁰. Así se consagró expresamente:

“Art. 4º.- El Estado Provincial en materia de protección al medio ambiente, se regirá por los siguientes Principios de Política Ambiental:

3º.- PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN: Todos los habitantes de la Provincia tienen el derecho de intervenir activamente en la defensa y protección del medio ambiente y participar de manera efectiva en el procedimiento gubernamental de toma de decisiones mediante las vías legales correspondientes.

10º.- PRINCIPIO DE VIABILIDAD SOCIAL: Los proyectos y acciones destinados a proteger, mejorar o recuperar el medio ambiente deberán ser socialmente viables”.

Al referirse a los Instrumentos de la Política Ambiental también se incluyó a la participación ciudadana:

“Art. 5º.- A los fines de interpretar y aplicar esta Ley, las actividades y acciones de preservación, conservación, defensa, mejoramiento y restauración ambientales comprenden.

h) El establecimiento, desarrollo o fomento de actividades que estimulen la participación de los ciudadanos, las asociaciones

⁹⁴⁰ GARCIA DE ENTERRIA, E. “Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho en el derecho administrativo”. Revista de Administración Pública, Nº 40, Madrid, pág. 194.

intermedias de todo tipo, las empresas públicas y las privadas en la defensa del medio ambiente.

i) Las actividades de apoyo a la difusión y educación ambiental”.

En el Capítulo I al consagrar los Derechos y Deberes de los habitantes, reconoce en el artículo 8º el derecho humano al ambiente sano en los términos expresados en el Artículo 41 de la Constitución Nacional y luego en el artículo siguiente determina:

“Art. 9º.- El Estado garantiza la participación ciudadana en los proyectos, actividades o acciones que involucren al medio ambiente y los recursos naturales en cuanto a su defensa, protección y restauración, a través de la intervención que esta ley prevé para el Consejo Provincial del Medio Ambiente”.

SANTA FE aprobó la Ley 11.717 relativa al *Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable*, estableciendo en el artículo primero dentro de su objeto:

“...c) Garantizar la participación ciudadana como forma de promover el goce de los derechos humanos en forma integral e interdependiente”.

Dicha participación ciudadana se canaliza básicamente a través de las Audiencias Públicas:

“ARTÍCULO 4.- Sin perjuicio de las potestades y atribuciones determinadas en el artículo anterior, también corresponden a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable las siguientes funciones:

j) Convocar a Audiencias Públicas, según lo establece la presente ley y la reglamentación que en consecuencia se dicte”.

El Capítulo V se refiere expresamente a los Mecanismos de Participación Ciudadana, en el cual desarrolla en dos acotados artículos aspectos generales de las audiencias públicas, en cuanto a su convocatoria, funcionamiento y alcance:

“ARTÍCULO 12.- La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, puede convocar a Audiencias Públicas a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, responsables, potencialmente afectadas e interesadas en debatir los aspectos que hacen al impacto ambiental de los proyectos o actividades y a las acciones necesarias para prevenir y mitigar el impacto ambiental. Las recomendaciones emanadas de las Audiencias Públicas tendrán carácter no vinculante.

ARTÍCULO 13. -La audiencia pública estará presidida por el Secretario de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable o quién éste

designe. La convocatoria deberá hacerse a través de los medios de comunicación oral, escrito y televisivo de mayor difusión, con un mínimo de treinta (30) días de anticipación, poniéndose a disposición de los particulares en igual plazo, toda la información sobre el proyecto objeto de la audiencia, pudiendo los titulares solicitar que se respete la reserva de datos o informaciones que puedan afectar la propiedad intelectual del mismo”.

Luego continúa con la promoción de organizaciones ciudadanas que coadyuvan no sólo al cuidado ambiental y a la concienciación sino también a la discusión y acción ambientales.

ARTÍCULO 14. -La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, promoverá la creación de:

a) Un Cuerpo de Protectores Ambientales, de carácter honorario, con el objeto de colaborar con ella, en actividades de concientización y educación.

b) Parlamentos Estudiantiles Ambientales, de carácter honorario, que tendrán como objeto colaborar con la Secretaría y las Municipalidades y Comunas, en lo relacionado con la problemática ambiental.

p) Promover la difusión pública de los temas relacionados con el ambiente con el objetivo de capacitar a la población y lograr su participación activa en la defensa del medio ambiente”.

Esta reseña efectuada de la normativa general ambiental de las provincias, nos da la pauta de los distintos grados de avances en la temática, al menos en el desarrollo legislativo, y también sirven como punto de inflexión para que a través de dichos instrumentos jurídicos los ciudadanos reclamen una participación más activa en las decisiones trascendentes de la gestión ambiental, como ya viene sucediendo con algunos reclamos, incluso judiciales, como el ya citado, lo cual si bien no implica una necesaria “judicialización” de la cuestión ambiental, es siempre el último recurso para exigir los derechos consagrados.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPITULO QUINTO: Foros y Movimientos Participativos

I. Antecedentes de Consejos de Medio Ambiente Provinciales

Como se ha constatado numerosas provincias argentinas fueron precursoras no sólo en la incorporación de la cláusula ambiental a sus Cartas Magnas, sino también en el dictado de las leyes marco, o leyes generales del ambiente, en las cuales, en su gran mayoría, incorporaron la figura de los Consejos de Medio Ambiente.

Estos, si bien de carácter consultivo, pueden ofrecer un trascendente aporte pues a la par de constituir un ámbito coordinador de las políticas del Estado, como una forma de incorporar la dimensión ambiental a la acción de gobierno, en muchos casos, también se abrieron a la incorporación de sectores y personas extragubernamentales como también a ONGs ambientalistas, recibiendo así su aporte y enriqueciendo la discusión y el debate de las numerosas y complejas problemáticas ambientales, posibilitando así arribar a una toma de decisión más abierta, consensuada y participativa.

La provincia de Córdoba en la Ley 7343 citada, estableció el Consejo Provincial del Ambiente, determinando básicamente su integración y funciones:

“Artículo 54. (C.F. artículo 6 de la Ley 8789) El Consejo Provincial del Ambiente, está integrado sin desmedro de aquellas personalidades que el Poder Ejecutivo decida invitar a participar, por un representante de cada uno de los Ministerios, organismos dependientes directamente del Poder Ejecutivo Provincial, organismos descentralizados del Estado Provincial, Agencias, Defensores del Pueblo y por representantes de los Municipios y/o Comunas, Universidades con sede en la Provincia, las Organizaciones No Gubernamentales, entidades agropecuarias, mineras e industriales y las entidades sindicales. Los representantes al Consejo Provincial del Ambiente serán designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de los organismos públicos y entidades no gubernamentales respectivas, de acuerdo a lo que se determine vía reglamentaria.

Artículo 56. - El Consejo Provincial del Ambiente tendrá las siguientes funciones:

Inc. a) Actuar como órgano de consulta del Poder Ejecutivo de la Provincia.

Inc. b) Proponer normas de coordinación de las actuaciones que deben cumplir los diferentes organismos y entidades a que se refiere el artículo 54

y que tienen competencia en relación con la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

Inc. c) Colaborar en la formulación de los programas anuales relativos al ambiente de los organismos de la Administración Pública Provincial.

...Inc. e) Presentar al Poder Ejecutivo de la Provincia un Informe Anual sobre su gestión y los resultados obtenidos.

Inc. f) Dictar su reglamento interno y las demás que le otorguen las leyes y disposiciones vigentes.

Artículo 57. - Los funcionarios de la Administración Pública Provincial, en el ejercicio de sus funciones deberán colaborar con el Consejo Provincial del Ambiente”.

En el año 2000 se dictó el Dto. 458 reglamentando los citados artículos de la Ley N° 7343/85, haciendo más operativa las funciones y organización de dicho Consejo Provincial:

“Art. 2°- El Consejo Provincial del Ambiente tendrá, además de las funciones previstas en la legislación vigente, las siguientes:

a)Asesorar y colaborar en la confección, implementación y evaluación del Plan Provincial de Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente para el mediano plazo cuya formulación está a cargo de la Agencia Córdoba Ambiente.

b)Asesorar y promover reformas e innovaciones en la legislación y normas de Actuación que posibiliten el logro de los objetivos establecidos en materia ambiental.

c)Actuar como foro para el debate de cuestiones ambientales que requieren el intercambio de opiniones entre los representantes no gubernamentales.

d)Propiciar acuerdos y convenios para el desarrollo de acciones ambientales preventivas, de vigilancia y de conservación y/o restauración.

e)Proponer normas de coordinación de las actuaciones que deben cumplir los distintos organismos y entidades gubernamentales en el caso de emergencias ambientales.

f)Promover la realización de eventos técnicos, científicos o de divulgación masiva, concertando los esfuerzos y propósitos de las instituciones intervinientes.

g)Elaborar anualmente a través de su Secretaría un Informe sobre el Estado del Ambiente en la Provincia de Córdoba.

h)Las demás que le sean atribuidas por las leyes y disposiciones vigentes”.

Se puntualiza además, el amplio abanico de organismos, instituciones, sectores y organizaciones que deben convocarse como miembros plenos⁹⁴¹ como

⁹⁴¹ Art. 4° - Facúltase a la Secretaría del Consejo Provincial del Ambiente para convocar a integrar el mismo en carácter de miembros plenos:

a los presidentes de las Comisiones de Ambiente de las Cámaras de Senadores y Diputados de la provincia un representante titular y uno suplente por: cada Universidad Nacional y Privada con sede en la provincia, el centro de Investigaciones

también las convocatorias eventuales⁹⁴² para el tratamiento de asuntos determinados, como así también el rango político de los integrantes gubernamentales que no deberá ser inferior a Director General⁹⁴³, con lo cual se busca no sólo la jerarquización del Consejo Ambiental sino también involucrar directamente en el mismo, aquellos funcionarios que cuentan con la facultad decisoria necesaria.

Conteste a dicha decisión política se estableció que la presidencia del Consejo sea ejercida por la Secretaría General de la Gobernación⁹⁴⁴ y luego se determinan cuestiones que hacen a la organización interna⁹⁴⁵ y funcionamiento del Consejo Provincial Ambiental que cuenta además con una Mesa Ejecutiva⁹⁴⁶.

de la Región Semiárida (CIRSA), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (Conae), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (Inti).

un representante titular y uno suplente propuesto por las Organizaciones Ambientalistas No Gubernamentales legalmente constituidas.

Un representante titular y suplente propuesto por las Entidades Sindicales de actuación en la provincia de Córdoba.

⁹⁴² Art. 5° - Facúltase a la Secretaría del Consejo Provincial del Ambiente para invitar a participar en las sesiones del mismo, ello según los temas y circunstancias, a representantes de las municipalidades y comunas de la provincia, como también las entidades empresarias, industriales, sindicales, mineras, agropecuarias y otras cuyo aporte contribuya al estudio, debate y solución de las cuestiones ambientales tratadas en el seno del Consejo.

⁹⁴³ Art. 6° - Los representantes propuestos por los órganos gubernamentales deberán ser funcionarios de nivel político no inferior a Director General.

⁹⁴⁴ Art. 7° - La Presidencia del Consejo será ejercida por la Secretaría General de la Gobernación.

⁹⁴⁵ Art. 13 – El Consejo Provincial del Ambiente y sus comisiones podrán sesionar bajo las siguientes modalidades:

Sesiones Ordinarias: de las que participarán los miembros representativos del sector público y privado oficialmente designados.

Sesiones Ampliadas: de las que participan los miembros permanentes más las instituciones no gubernamentales y privadas invitadas al efecto.

Audiencias Públicas: abiertas a todos aquellos interesados en participar.

⁹⁴⁶ Art. 8° - El Consejo del Ambiente se reunirá en forma plenaria cada 180 días, en la hora y fecha que establezca la Secretaría sin perjuicio de ser convocado en carácter extraordinario.

Art. 9° - El Consejo Provincial del Ambiente tendrá una Mesa Ejecutiva, integrada por los siguientes funcionarios: Secretario de Obras Públicas, Secretario de Agricultura y Ganadería, Secretario de Salud, Secretario de Industria y Minería, Sr. Presidente de la Agencia Córdoba Ciencia, Sr. Presidente de la Agencia Córdoba Turismo, Sr. Secretario Relator de Fiscalía de Estado.

La Secretaría del Consejo participará de las reuniones de la mesa Ejecutiva del mismo ejerciendo la presidencia y coordinará las actividades de las demás Comisiones que se creen.

La participación en la mesa Ejecutiva es obligatoria, personal e indelegable.

La provincia de Salta también incorporó en la Ley N° 7070, en el CAPITULO III, la figura del *Consejo Provincial del Medio Ambiente* para asesora al ejecutivo provincial agregando además la positiva creación de los *Consejos Regionales*.

Establece una amplia integración a través de los siguientes representantes, conforme lo establece el artículo 26 de la citada ley:

- a) Las distintas áreas del Gobierno con incumbencia en cuestiones ambientales.*
- b) Las Universidades.*
- c) Las Organizaciones Ambientalistas no gubernamentales con personería jurídica.*
- d) Las Asociaciones empresarias El Poder Ejecutivo establecerá la integración y el número de miembros de cada uno de los sectores mencionados. La presidencia será ejercida por el Poder Ejecutivo Provincial”.*

Luego, establece las funciones de dicho Consejo:

“Art. 27º.- El Consejo Provincial del Medio Ambiente tendrá las siguientes funciones:

- a) Elaborar su propio reglamento interno.*
- b) Dictaminar sobre temas ambientales en consultas previas.*
- c) Participar en mediaciones de controversias en temas ambientales.*
- d) Asesorar a Organismos Públicos o a Entidades Privadas en temas ambientales.*
- e) Sugerir adiciones o perfeccionamientos a la presente Ley.*
- f) Sugerir medidas de protección, defensa o mejoramiento del medio ambiente de la Provincia.*
- g) Promover la difusión de temas ambientales en la población”.*

Art. 10 - La Mesa Ejecutiva del Consejo Provincial del Ambiente tendrá las siguientes funciones:

Girar los asuntos de acuerdo a su naturaleza y circunstancia a la o a las comisiones que pudieran crearse en forma especial indicando tiempo para expedirse e instrucciones o acciones que sean necesarias para el debido cumplimiento de las obligaciones.

Efectuar el seguimiento de todo asunto derivado, asegurando la colaboración de todos los funcionarios de la Administración Pública provincial para el Consejo provincial del Ambiente.

Mantener informado a la Presidencia del Consejo Provincial del Ambiente a través de la Secretaría, de todo asunto que atento a la naturaleza del mismo sea considerado de prioridad inmediata.

Proceder a la aplicación del Artículo 56, inciso e de la Ley N° 7343.

Art. 11 - La Mesa Ejecutiva del Consejo Provincial del Ambiente sesionará en reunión ordinaria una vez cada 60 días. Las sesiones extraordinarias serán convocadas por la Presidencia de la Mesa Ejecutiva toda vez que los temas a tratar lo requieran. La Mesa Ejecutiva propondrá un Reglamento Interno ad referendum del Consejo Provincial del Ambiente.

En cuanto a los Consejos Regionales de Medio Ambiente, determina:

“Art. 28º.- Se crearán Consejos Regionales del Medio Ambiente que observarán las disposiciones de esta Ley. Los mismos deberán preparar una Declaración de Política Ambiental, que establezca y defina los objetivos y metas de la zona en relación al medio ambiente y los recursos naturales. Esta declaración será analizada por las autoridades de la región correspondiente y remitida a la Autoridad de Aplicación para su consideración”.

Al dictarse el Decreto N° 3097 se especificó la representación⁹⁴⁷ de los distintos sectores enumerados en la ley, el carácter *ad honorem* del cargo, la duración de dicha representación⁹⁴⁸ y aspectos relativos a la organización interna y al funcionamiento del Consejo a través de un Estatuto interno⁹⁴⁹.

⁹⁴⁷ Art. 34: Consejo Provincial del Medio Ambiente (reglamentario Art. 26 Ley 7070)

El Consejo Provincial del Medio Ambiente estará compuesto por:

Tres (3) miembros, representantes de las áreas de gobierno con incumbencia en materia ambiental, que serán designadas por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Autoridad de Aplicación, siendo estos cargos ad-honorem;

Un (1) representante de las Asociaciones Ambientalistas no gubernamentales con personería jurídica, debidamente habilitadas y registradas, que deberá ser elegido por las mismas y durará un año en sus funciones;

Un (1) representante por las Universidades;

Un (1) representante de las Asociaciones Empresariales.-

⁹⁴⁸ Art. 35: Consejo Provincial del Medio Ambiente (reglamentario Art. 26 Ley 7070). El desempeño de los integrantes del Consejo Provincial de Medio Ambiente será honorario y no percibirán sus miembros emolumento y/o compensación alguna de gasto del erario público. El cargo durará un año.

⁹⁴⁹ Art. 38: Consejo Provincial del Medio Ambiente (reglamentario Art. 27 Ley 7070)

El Consejo Provincial del Medio Ambiente, a los efectos de llevar adelante las funciones consultivas otorgadas por la Ley 7070, deberá redactar su estatuto interno, evacuar las consultas previas que se le formulen, y reunirse al menos tres (3) veces por semestre a los efectos de evaluar la marcha de las políticas provinciales y regionales relativas al medio ambiente, debiendo, al finalizar dichas reuniones elaborar un acta que detalle los temas analizados y las propuestas y sugerencias que consideren convenientes. Asimismo deberá preverse en el mismo reglamento interno lo necesario a los efectos de que el Consejo provincial del Medio Ambiente cumpla las funciones de mediación que le otorga el art. 27 inc. c) de la Ley 7070.-

El Presidente del Consejo Provincial del Medio Ambiente podrá en todo momento, por sí, o a solicitud fundada por escrito de la totalidad de los miembros no gubernamentales del Consejo, convocar a reuniones extraordinarias, a los efectos de tratar las cuestiones de urgencia que se hubieren suscitado.-

Los dictámenes y actas del Consejo deberán estar debidamente fundados y en caso de desacuerdo deberán consignarse las disidencias.

La Autoridad de Aplicación, los organismos públicos o las personas físicas o jurídicas, podrán requerir al Consejo Provincial que medie en una cuestión ambiental de significativa importancia para la comunidad. El Consejo Provincial podrá designar o ser asistido por profesionales capacitados en materia de mediación y los costos que

Así, se establecieron cuestiones tales como el quórum necesario para sesionar o la cantidad de representantes:

“Art. 36: Consejo Provincial del Medio Ambiente (reglamentario Art. 26 Ley 7070)

El quórum del cuerpo se establece en la mitad más uno de los miembros que integran el Consejo. En caso de empate en la votación, la resolución ejecutiva estará a cargo del presidente del Consejo.

Art. 37: Consejo Provincial del Medio Ambiente (reglamentario Art. 26 Ley 7070)

Cada entidad deberá designar un miembro titular y uno suplente para que lo represente en las reuniones sean ordinaria o extraordinaria. En todos los casos la representación será única”.

Finalmente, en relación a los Consejos Regionales del Medio Ambiente se establece que serán creados por la Autoridad de Aplicación:

“Art. 39: Consejo Regional del Medio Ambiente (reglamentario Art. 28 Ley 7070)

La Autoridad de Aplicación creará Consejos Regionales del Medio Ambiente de acuerdo a las distintas zonas ecológicas de la Provincia, los cuales observarán las disposiciones de esta Ley. Los mismos deberán preparar una Declaración de Política Ambiental, que establezca y defina los objetivos y metas de la zona en relación con el medio ambiente y los recursos naturales. Esta declaración será analizada por las autoridades de la región correspondiente y remitida a la Autoridad de Aplicación para su consideración”.

La Provincia de Santa Fe a través de la Ley 11717 y el decreto reglamentario N° 1292/2004 reguló en el Capítulo III el denominado Consejo Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable:

“Artículo 7.- Créase el Consejo Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable con carácter de órgano asesor consultivo, no vinculante, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable”.

Luego estableció la representación y el carácter honorario del mismo así como el alcance de sus decisiones:

“Artículo 8.- El Consejo Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable estará presidido por el Secretario de Estado de Medio

ello implique, serán asumidos por las partes que requieran este mecanismo de resolución de conflictos ambientales.

Ambiente y Desarrollo Sustentable e integrado en forma honoraria por:

- a) Representantes del estado provincial.*
- b) Representantes de los gobiernos municipales y comunales, según la competencia territorial de los asuntos a tratarse”.*

La integración de dicho Consejo es también amplia y variada y para el funcionamiento de dicho cuerpo se estableció el dictado de un Reglamento propio:

“Artículo 9.- La Presidencia del Consejo Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable podrá invitar a participar en las sesiones y trabajos de la misma y de sus Comités Técnicos a representantes de las Organizaciones no Gubernamentales legalmente constituidas, Organizaciones Intermedias, Colegios Profesionales, Universidades, Institutos de Ciencia y Tecnología, y toda otra persona física o jurídica que a juicio de la Secretaría pudiere aportar sus conocimientos para el buen desempeño de las funciones asignadas a este Consejo.

Artículo 10.- -El Consejo Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable es de carácter honorario y se dará su propio reglamento, el que debe ser aprobado por resolución de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable”.

También la provincia de Mendoza Ley al dictar la Ley Provincial N° 5961, previó la creación del Consejo Provincial del Ambiente:

“Art. 9: Créase el Consejo Provincial del Ambiente, como órgano asesor del Poder Ejecutivo el cual funcionará en el ámbito del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda.

Art. 10: El Consejo Provincial del Ambiente estará integrado por un (1) representante del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda y un (1) representante por cada una de las organizaciones constituidas legalmente, públicas o privadas, estatales o no, que tengan entre sus objetivos el estudio, la investigación y/o la preservación del ambiente y los recursos naturales.

Asimismo, por invitación del Consejo o del Poder Ejecutivo podrán integrarlo aquellas entidades que por su accionar demuestren preocupación por la problemática ambiental.

Art. 11: El representante del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda, estará encargado en forma permanente de la Secretaría Administrativa del Consejo”.

En cuanto a las funciones, estableció:

“Art. 13: El Consejo Provincial del Ambiente tendrá las siguientes funciones:

- a. Dictar su reglamento interno;*
- b. Emitir opinión sobre los problemas del ambiente;*

- c. *Asesorar al Poder Ejecutivo, al Ministro de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda o a cualquier otro organismo público o privado, estatal o no, cuando así lo requiera.*
- d. *Conformar comisiones para la elaboración de propuestas o tratamiento de temas específicos;*
- e. *Incentivar y desarrollar la investigación y la difusión de los conocimientos sobre el medio ambiente”.*

En el sur, la provincia de CHUBUT al dictar la Ley N° 4563 creó el Consejo Provincial del Ambiente, estableciendo numerosas funciones a cargo del mismo:

“Artículo 32º. - Créase el Consejo Provincial del Ambiente, como órgano de coordinación y articulación de políticas ambientales. Sus miembros desempeñarán funciones ad-honorem.

Artículo 33º. - El Consejo Provincial del Ambiente tendrá las siguientes funciones:

- a) *Dictar su propio reglamento interno.*
- b) *Proponer políticas ambientales de gobierno, a través de los aspectos contenidos en artículo 6º.*
- c) *Emitir opiniones sobre temas ambientales.*
- d) *Asesorar al Poder Ejecutivo, a los organismos del mismo o a cualquier otro organismo público o privado nacional o internacional que lo requiera.*
- e) *Conformar comisiones para la elaboración de propuestas y tratamiento de temas específicos.*
- f) *Incentivar, promover y desarrollar la investigación y difusión de conocimientos sobre el ambiente a través de programas de educación y difusión de la problemática ambiental orientados a la preservación y conservación del patrimonio ambiental y cultural, promoviendo la participación ciudadana en esta materia”.*

También efectúa una extensa enumeración de los organismos y sectores que lo integrarán:

“Artículo 34º. - El Consejo Provincial del Ambiente estará integrado por la autoridad de aplicación designada por el Poder Ejecutivo que coordinará el mismo y un representante de cada ministerio, ente descentralizado o autárquico del Gobierno Provincial cuya competencia abarque temáticas ambientales; un representante designado por el Poder Legislativo y un representante designado por el Poder Judicial, ambos de la Provincia del Chubut. Serán invitados a integrarse al mismo un representante elegido por los municipios de la provincia; un representante elegido por las organizaciones no gubernamentales incluídas en el Registro cuya creación se dispone en artículo 11º de la presente; un representante de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, disponiéndose a través de la autoridad de aplicación la invitación a otros organismos públicos o privados vinculados a la cuestión objeto de la presente ley”.

Con este panorama general, constatamos que algunas provincias, como es el caso de Mendoza, cuentan con amplia experiencia en la conformación de este tipo de Consejos, no obstante aún quedan grandes desafíos por delante: continuar en el resto de las provincias que aún no han creado estos Consejos; ajustar el funcionamiento de los mismos que dado la amplia representatividad que se requiere no es fácil mantener un funcionamiento ágil, continuo y eficiente y también fomentar la constitución de Consejos Regionales.

II. Trascendencia de los Movimientos Participativos Ambientales.

Como claramente lo define LEFF, la cuestión ambiental es una problemática de carácter eminentemente social: esta ha sido generada y está atravesada por un conjunto de procesos sociales... construir una racionalidad ambiental y un estilo alternativo de desarrollo, implica la activación y objetivación de un conjunto de procesos sociales: la incorporación de los valores del ambiente en la ética individual, en los derechos humanos y en la norma jurídica de los actores económicos y sociales; la socialización del acceso y apropiación de la naturaleza; la democratización de los procesos productivos y del poder político; las reformas del Estado que le permitan mediar la resolución de conflictos de intereses en torno a la propiedad y aprovechamiento de los recursos y que favorezcan la gestión participativa y descentralizada de los recursos naturales; el establecimiento de una legislación ambiental eficaz que norme a los agentes económicos, al gobierno y a la sociedad civil⁹⁵⁰.

En la Declaración de Río de 1992, se consagró en el Principio 10 la importancia de la participación ciudadana en las cuestiones ambientales, y ello también se plasmó en la reforma constitucional de 1994, al establecer en el artículo 43 la acción de amparo para la defensa de los derechos consagrados, tales como los relativos al ambiente. Así en lo relativo a la legitimación, dicho

⁹⁵⁰ LEFF, E.: *"Sociología y ambiente: Procesos sociales y la problemática ambiental"* en LEFF y Ot. Ciencias Sociales y formación ambiental. Ed. Gedisa, Barcelona, 1994, pág. 19 y ss

artículo, se establece que podrán interponer dicha acción, el afectado, el defensor del pueblo y *las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.*

El reconocimiento de legitimación para accionar a las “asociaciones registradas”, afecta significativamente el rol que las ONGs pueden asumir en la protección de la sustentabilidad ambiental y en la construcción de una democracia participativa en Argentina. En efecto, el orden jurídico argentino a partir de 1994,...reconoce legitimidad jurídica a las organizaciones ambientalistas, (que indudablemente se sustenta en una valoración de la legitimidad social que gozan las organizaciones de la sociedad civil) comprobadas ciertas condiciones, para representar el interés general en la protección de la calidad del ambiente... Por esta razón, es necesario revalorizar el papel político y la función de incidencia que tienen las ONGs. Es claro que el desarrollo del marco institucional condiciona las posibilidades y las modalidades de participación pública, tanto en temas ambientales como en otras áreas de interés público; sin embargo, la ampliación de esas oportunidades en Argentina, y en América Latina en general, depende, en parte, del papel que asuman las organizaciones de la sociedad civil⁹⁵¹.

Estos denominados Nuevos Movimientos Sociales tratan de desarrollar una nueva cultura política, una ampliación del espacio político y del ámbito de responsabilidad ciudadana... como un tercer ámbito entre lo privado y lo público-político... expandir la responsabilidad democrática y de recuperar para el ámbito de la opinión y la discusión públicas problemas ambientales, energéticos, de discriminación o de defensa nacional, confinados en la categoría de «cuestiones técnicas». Es, en definitiva, devolver a la sociedad civil esos temas y cuestiones que no puede eludir una sociedad mínimamente responsable. Restituir al gran público información y razones para forjarse una opinión acerca de problemas secuestrados al entendimiento común en nombre de la especialización científico-técnica.

⁹⁵¹ RYAN, D. Ob. Cit.

Este nuevo estilo de vida y de participación política que no cristaliza, sin embargo, en la propuesta de un modelo acabado, sino que se manifiesta más bien en la búsqueda de alternativas a la rigidez burocrática de los partidos, a la democracia representativa y a la sociedad del crecimiento y sus formas de vida, se desarrolla reclamando la utopía de la *solidaridad* y de la comunicación...⁹⁵²

La necesidad de mayor protagonismo en las decisiones que gravitan en la vida de cada individuo imponen una creciente participación ciudadana que ha generado tanto a nivel global como local movimientos sociales que “se desarrollan, cada vez más, en torno a códigos culturales, a valores. Hay movimientos reivindicativos tradicionales, pero los movimientos más importantes - medio ambiente, ecologismo, mujeres, derechos humanos- son movimientos de valores; por lo tanto, son movimientos que dependen sobre todo de la capacidad de comunicación y de la capacidad de llevar a cabo un reclutamiento de apoyos y de estímulos mediante esa llamada a los valores, a los principios y a las ideas. Son movimientos de ideas y de valores”⁹⁵³.

En el Informe GEO-ARGENTINA 2004 dentro de la denominación “Institucionalidad no Gubernamental” se establece que en la República Argentina pueden diferenciarse cuatro categorías de organizaciones:

- Las asociaciones ambientalistas propiamente dichas, alrededor de 1.200 en el orden nacional, son en su gran mayoría de origen nacional provenientes de asociaciones vecinales, pequeñas Ongs. Locales y grupos que se reúnen alrededor de parroquias y las temáticas ambientales que los reúnen giran alrededor de falta de provisión de agua potable, saneamiento, radicación de industrias contaminantes, solicitud de alertas tempranas y prevención de incendios e inundaciones. No obstante, en la década del noventa organizaciones internacionales como Greenpeace y la Unión

⁹⁵² SOSA, Nicolás “*Ética Ecológica y Movimientos Sociales*” en BALLESTEROS, J. y PEREZ, A. *Sociedad y Medio Ambiente*. Ed. Trotta, 2º ed., Madrid, 2000, pág. 291.

⁹⁵³ CASTELLS, M. “Internet y la sociedad red”. Lección inaugural del programa de doctorado sobre la sociedad de la información y el conocimiento. Universidad Abierta de Cataluña. Consultar la siguiente pág. Web:
<http://www.uoc.es/web/esp/articles/castells/castellsmain8.html>

Internacional de Conservación de la Naturaleza –UICN- cobraron fuerte presencia.

- Otras Asociaciones Civiles: es el caso de asociaciones que si bien su objetivo específico no es el cuidado del ambiente, pero realizan actividades relativas al mismo tales como colegios y asociaciones profesionales o la Cruz Roja.
- Asociaciones Gremiales del Trabajo: dentro de la asociaciones de defensa de los derechos del trabajadores algunos han incorporado dentro de sus líneas de acción la problemática ambiental, dentro de los cuales el segmento de los trabajadores de la educación reunidos en la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina –CTERA- es la de más larga trayectoria en cuanto a la difusión de la educación ambiental.
- Asociaciones Gremiales Empresarias. Grandes organizaciones como la Unión Industrial Argentina o la Sociedad Rural han ido incorporando la cuestión ambiental y más específicamente el Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sustentable –CEADS⁹⁵⁴-.

La democracia participativa ha surgido precisamente de la insatisfacción de las formas individualistas de democracia a causa de su incapacidad para atender los problemas de calidad de vida y eliminación de los diferentes tipos de contaminación. La defensa del medio ambiente va íntimamente unida a la defensa del Estado de derecho y los derechos humanos.⁹⁵⁵ Todo ello necesita de la activa y responsable participación social que genere la suficiente masa crítica para una nueva gobernanza ambiental.

⁹⁵⁴ Vid. Informe GEO ARGENTINA 2004, págs. 254 y ss.

⁹⁵⁵ BALLESTEROS, J. "Identidad planetaria y medio ambiente" en BALLESTEROS, J. y PEREZ, A. *Sociedad y Medio Ambiente*. Ed. Trotta, 2º ed., Madrid, 2000, pág. 244.

Es importante destacar que “hay dos prerequisites indispensables para asegurar el desarrollo humano sustentable; por un lado, la gobernabilidad, la transparencia y rendición de cuentas como presupuestos básicos para un buen gobierno; y por otro, la existencia de redes de compromiso cívico, lazos de solidaridad y cooperación entre los miembros de una comunidad, que se conoce como su “capital social”⁹⁵⁶.

Para generar y fomentar dichas redes sociales es necesario involucrarse en las temáticas que preocupan a la comunidad en la que nos desarrollamos y comenzamos a participar cada vez más activamente, enriqueciéndonos individualmente a la par que retroalimentando el accionar colectivo, sumando capital social.

El capital social, entonces, se refiere a los caracteres propios de la organización social; tales como, la confianza, la existencia de normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de las sociedades, facilitando la existencia de acciones coordinadas⁹⁵⁷.

Con acierto CASTELLS se refería a la necesaria participación ciudadana que es la que otorga legitimidad, de lo contrario cualquier forma de intervención estratégica del estado tendrá el peligro de no ser entendida por sus ciudadanos. La democracia se irá vaciando de contenido para amplios sectores de la población, sobre todo para los ‘sin voz’, cuya carencia de recursos materiales y culturales, en ausencia de procesos participativos, les condena a ser comparsas o enrabiados⁹⁵⁸.

Nuestra sociedad será en serio democrática, y materializará un estilo de desarrollo que privilegie la justicia social, si viabiliza el ejercicio real de esos ideales a través de procesos sociales concretos, por vía de las instituciones que

⁹⁵⁶ GHERARDI, N. “El papel del capital Social en Argentina” en *Gobernabilidad para la sustentabilidad*. FARN. Buenos Aires, 2002, pág. 79

⁹⁵⁷ Id. pág. 82.

⁹⁵⁸ CASTELLS, M :*La era de la Información. La sociedad red*. Vol I. Ed. Siglo XXI, México, 1996, pág. 13.

regulan las vidas de los individuos. El ejercicio de los derechos de ciudadanía debe superar la acción individual, y aun la colectiva dispersa, propendiendo a que la toma de decisiones involucre la participación de las diferentes organizaciones sociales, fortaleciendo una estructura de oportunidades de participación que permita la satisfacción de necesidades de toda la población⁹⁵⁹.

Si bien ya se mencionado en otra parte del presente trabajo, no puede dejar de reiterarse en este punto, la labor de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales –FARN- por su larga y fructífera labor en el ámbito del Derecho ambiental, y en cuanto a la participación ciudadana, en particular.

Es así que dentro de las áreas de trabajo, uno de sus módulos específicos se denomina precisamente “Participación Ciudadana”, el cual ha generado una serie de talleres, manuales, bibliografía y aportes prácticos de suma importancia.

A través de ésta área de trabajo, la Fundación difunde y promueve diversas herramientas y mecanismos que tiendan a abrir y transparentar los procesos e instituciones públicas a la participación, información y monitoreo de la ciudadanía, de forma tal que los ciudadanos asuman un rol activo en la defensa de sus derechos ambientales⁹⁶⁰.

Los programas o temáticas específicas que abarca ésta área son

- Programa Control Ciudadano del Medio Ambiente
- Iniciativa de Acceso
- Consolidación e Implementación del Plan de Manejo de la Zona Costera Patagónica para la Conservación de la Biodiversidad - Componente de Participación Pública
- Incidencia en la Reforma del Sistema Judicial.

⁹⁵⁹ SALCEDO, D.N. “Política social, participación ciudadana y desarrollo sustentable” en *Gobernabilidad para la sustentabilidad*. FARN. Buenos Aires, 2002, pág. 113.

⁹⁶⁰ Para mayor información, consultar la siguiente página web:
<http://www.farn.org.ar/participacion/index.html>

En Argentina existen alrededor de 1200 ONGs y en su gran mayoría están formadas por un reducido número de personas y muy pocas cuentan con el respaldo de una importante masa societaria. El primer grupo conservacionista que surgió en el país fue en 1916, la Asociación Ornitológica del Plata. A partir de 1940 se crearon varias entidades ambientalistas como: Asociación Natura, Asociación Amigos de los Parques Nacionales, pero el movimiento conservacionista recién cobro importancia en la década del '70.

En el interior del país también encontramos numerosas Ongs con un rol cada vez más creciente como es el caso de la Fundación OIKOS en la provincia de Mendoza, CEDHA en Córdoba, y otras de trascendente acción local como la Fundación Pro-Tigre, Juvennat de Merlo, Provincia de San Luis, entre otras.

Dichas organizaciones tienen un trascendente papel no sólo en la toma de conciencia ambiental de la población sino también en la decidida defensa de los derechos al ambiente declamados e incorporados en la Carta Magna, habiendo promovido numerosas acciones de amparo, ante la falta de respuesta de las autoridades gubernamentales a sus requerimientos de información y participación ambiental o de defensa del ambiente ante proyectos insustentables que pretenden llevarse a cabo, ante la desidia, ignorancia cuando no, connivencia de los funcionarios de turno, atentando así contra el cada vez más escaso y frágil patrimonio natural existente.

A modo ejemplificativo, se pueden citar algunos antecedentes jurisprudenciales que dan cuenta de lo arriba expresado:

La Asociación Comunitaria de Nueva Pompeya, la Asociación Comunitaria de Comandancia Frías y la Asociación Comunitaria Nueva Población, promovieron Acción de Amparo Colectivo contra la Provincia del Chaco por la depredación ambiental que se produce en dicha Provincia por aplicación de la Ley de Bosques 2386, su modificatoria Ley N° 5285 y normas reglamentarias, afectando el derecho al ambiente sano y el derecho a la participación de todos los habitantes en general y de modo especial de los pueblos indígenas.

Mención aparte merece el movimiento e impacto generado por la Asamblea ambiental ciudadana de GUALEGUAYCHU, que comenzó actuando en el ámbito local, alcanzando sus acciones repercusión global, y que con su firme y decidida actuación y reclamo logró en primera instancia, que el gobierno provincial de Entre Ríos se ocupara de la delicada cuestión, y luego, dada la intensidad y la repercusión internacional de dicha protesta que el propio gobierno nacional manifestara su voluntad política tanto respecto a la cuestión en particular, como a la dimensión ambiental en las políticas del Estado.

Asimismo, recordemos que uno de los incumplimientos básicos que imputa el gobierno argentino al uruguayo es el incumplimiento en el deber de información, respecto a la radicación de los emprendimientos de las pasteras Botnia y Ence, en las márgenes del Río Uruguay, cuenca interjurisdiccional, a raíz de la cual se suscribió el Tratado del Río Uruguay, en 1975, que en uno de sus artículos contemplaba este deber de información⁹⁶¹.

La cuestión ambiental está en pleno debate en la sociedad argentina y cada vez más se suman los reclamos y las acciones legales iniciadas por distintas Ongs en los diversos puntos de la extensa geografía argentina, en casos tales como la irracional extracción minera a cielo abierto en provincias como Catamarca, San Juan o La Rioja o los intentos de reactivar explotaciones mineras como en Sierra Pintada, que se han encontrado con la férrea defensa de organizaciones locales que a través de acciones de amparo, medidas autosatisfactivas han exigido que se cumplan los recaudos básicos previstos en la normativa de evaluación del impacto ambiental.

⁹⁶¹ “Art. 7º — La parte que proyecte la construcción de nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes o la realización de cualesquiera otras obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas, deberá comunicarlo a la Comisión, la cual determinará sumariamente, y en un plazo máximo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicio sensible a la otra parte.

Si así se resolviera o no se llegare a una decisión al respecto, la parte interesada deberá notificar el proyecto a la otra parte a través de la misma Comisión.

En la notificación deberán figurar los aspectos esenciales de la obra y, si fuere el caso, el modo de su operación y los demás datos técnicos que permitan a la parte notificada hacer una evaluación del efecto probable que la obra ocasionará a la navegación, al régimen del río o a la calidad de sus aguas”. Estatuto del Río Uruguay.

CONCLUSIONES

En la parte final del presente trabajo, se intenta efectuar una *síntesis*, compendiando los aspectos más salientes del objeto de esta investigación, orientados a reflexiones y propuestas que pudieran mejorar la aplicación del derecho de acceso a la información ambiental, para la participación y gobernabilidad ambiental, en pos de la sustentabilidad fundada en una nueva ética ecológica, imbuida en valores de solidaridad y equidad entre las actuales y las futuras generaciones, así como en el respeto por los demás seres vivos y el entorno que nos contiene.

Tal como se señalaba al inicio de este trabajo, el mismo se inscribe, por un lado, dentro de la concepción de la crisis ecológica como crisis civilizatoria, y por otro, dentro de la perspectiva de la transición hacia un cambio de paradigmas que nos demanda la realidad y las problemáticas del tercer milenio, que requieren una visión macroscópica, integradora, holística, de interrelación constante, que nos propone el denominado “pensamiento complejo”, en el afán de superar las limitaciones del pensamiento reduccionista y parcial del formato cartesiano.

Se atribuye a la genialidad de A. Einstein, la reflexión acerca de que “los problemas significativos que enfrentamos, no se pueden resolver con el mismo nivel de pensamiento en que estábamos cuando los originamos”⁹⁶². Es así que ante los desafíos ecológicos cruciales que tenemos por delante, necesitamos adentrarnos en un pensamiento global, complejo, interconectado y sistémico, el cual ha iniciado sus primeros esbozos de la mano de grandes pensadores, tanto de las llamadas “ciencias duras” como de las humanísticas, tales como Morin, Prigogine, Capra, Rifkin, Habermas, Chomsky, entre otros.

Nos encontramos en esta etapa de la historia del Hombre que ha recibido numerosas y creativas denominaciones: “*Edad de la Cibernética*” y “*Edad de la*

⁹⁶² Esta frase se extrae del inicio de la obra, que se cita a continuación: PENGUE, Walter, *Cultivos transgénicos ¿Hacia dónde vamos?*, Buenos Aires, Lugar Editorial, 2000.

Información" (Mc Luhan, 1964), *"Sociedad del Conocimiento"* (Drucker, 1969), *"Sociedad Tecnológica"* (Brzezinski, 1970), *"Sociedad de la Información"* (Kohyama, 1972, y Masuda, 1982), *"Sociedad postindustrial"* (Bell, 1973), *"Sociedad Telemática"* (Norac-Minc, 1978), *"Revolución de las Comunicaciones"* (Ploman, 1984) o el nuevo *"Ser Digital"* (Negroponte, 1995), en donde a pesar de ello, paradójicamente, vivimos el riesgo de estar desinformados o mal-informados, cuando no, atosigados, de la variedad y vastedad de la información circulante, sin que logremos comprender y reflexionar sobre su real alcance.

Ante estas realidades debemos intentar al menos, encaminar nuestras acciones en un contexto de transición: hemos sido formados en un molde cartesiano, superado por las realidades y complejidades actuales. Partimos innegablemente de este modelo que nos ha dado determinados conocimientos, instrumentos e instituciones para desarrollarnos en nuestra vida cotidiana y en nuestra actividad profesional; pero las demandas de nuestro entorno natural y social nos están marcando que no estamos brindando las respuestas más adecuadas a la envergadura de la crisis que enfrentamos.

El paradigma ambiental actúa como un principio organizativo del pensamiento retórico, analítico y protectorio, que se vincula con la interacción sistémica y con los enfoques holísticos⁹⁶³. Debemos asumir el desafío de "aprender a convivir con la incertidumbre creadora, con la angustia de buscar siempre una solución más justa o mejor, que será a su vez siempre provisional"⁹⁶⁴.

Focalizándonos en el ámbito del Derecho, resulta insoslayable considerar que "los profundos cambios que han tenido lugar en el interior de las sociedades durante el siglo XX y la emergencia de nuevos y dramáticos problemas, exigen soluciones jurídicas distintas a las tradicionales, como es el caso de los problemas que afectan al medio ambiente"⁹⁶⁵.

⁹⁶³ LORENZETTI, R. *Teoría de la Decisión...* Ob. Cit., pág. 425.

⁹⁶⁴ POPPER, K. *La lógica de la investigación científica*. Tecnos, Madrid, 1971, pág. 260.

⁹⁶⁵ Simposio "Derecho ambiental y desarrollo sostenible: El acceso a la justicia ambiental en América Latina", celebrado en la Ciudad de México, enero de 2000.

Es innegable además, lo reacios que somos los seres humanos a los cambios y mucho más en el ámbito del Derecho, pero debemos tener presente como nos recuerda GARCIA DE ENTERRIA, que “el derecho positivo cambia, pero ese cambio está determinado justamente por la necesidad de adaptarse a la realidad social del tiempo en que...han de ser aplicadas...”⁹⁶⁶. En particular, “el Derecho Ambiental como Derecho especialmente apegado a la realidad planetaria está poderosamente influido por el hecho social, económico, tecnológico y cultural”⁹⁶⁷.

Con el sentido visionario de ALBERDI, expresaba que se trata pues de considerar el derecho de una manera nueva y fecunda: como un elemento vivo y continuamente progresivo de la vida social; y de estudiarlo en el ejercicio mismo de esta vida social. Esto es verdaderamente conocer el derecho, como las leyes mismas nos mandan comprenderlo... Saber, pues, leyes, no es saber derecho; porque las leyes no son más que la imagen imperfecta y frecuentemente desleal del derecho que vive en la armonía viva del organismo social...”⁹⁶⁸.

Por tanto necesitamos adecuar nuestro conocimiento y accionar, se requiere un “*aggiornamento*” al decir de CAFFERATTA⁹⁶⁹ desde la especialidad, e iniciar una apertura hacia una visión más integral, para dar lugar a la complementariedad, complejidad y solidaridad que requiere la realidad interdependiente y sistémica que nos convoca. En consecuencia, también debemos asumir que en el cambio de perspectivas se potencian aspectos y se desdibujan otros: así, si tomamos específicamente el ámbito del Derecho, la disciplina y la especialidad nos fue dando a lo largo de estos siglos, el desarrollo

⁹⁶⁶ GARCIA DE ENTERRIA, E. “El Derecho Administrativo en el siglo XXI”, La Ley, N° 4, 1990, pág. 985.

⁹⁶⁷ JORDANO FRAGA, J. “El Derecho ambiental del siglo XXI”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 1, 2002, pág. 95-113.

⁹⁶⁸ ALBERDI, J. B. "Fragmento preliminar al Estudio del Derecho", Tesis Doctoral, Buenos Aires, 1837.

⁹⁶⁹ Así, este prolífico autor manifiesta que derecho ambiental, “exige y demanda *aggiornamento* de conceptos, reformulación de institutos clásicos del derecho que se muestran insuficientes para dar respuesta efectiva, a los problemas que plantea, y que angustia por igual, a sectores comunitarios, y a las generaciones futuras”.

Vid. CAFFERATTA, N. *Introducción...* Ob. Cit., pág. 192.

de una rica, vasta y profunda dogmática jurídica, que ha analizado pormenorizadamente aspectos concretos, puntuales y específicos, escudriñando el caso puntual, la singularidad, el sujeto, el hecho en cuestión.

En tanto que al ampliar la perspectiva, en el afán de lograr esa “visión holística” que nos permita una mejor “aprehensión” y “comprensión” de las problemáticas actuales, complejas, multívocas, interdisciplinares, con multiplicidad de actores, intereses difusos, nuevos principios jurídicos, se va difuminando la especificidad, y se morigera el rigor formal para permitir la adecuación de alternativas e instrumentos más flexibles que posibiliten soluciones más adecuadas a las exigencias actuales, como la protección del ambiente, o de los consumidores, esto es, para dar cabida y cabal cumplimiento a esta nueva generación de derechos, que a la par se enriquece con el conocimiento y el aporte de otras perspectivas disciplinares.

Asimismo, en cuanto al objeto del presente trabajo, como se ha expresado a lo largo del mismo, la información constituye un “insumo básico”, estratégico en la evolución humana, por tanto, sustancial para el logro de una sociedad sostenible, participativa y solidaria. Desde una perspectiva individual o personal, al acceder a la información las personas pueden contar con mayor cantidad y diversidad de datos, documentación como también opiniones, coadyuvando de este modo al ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión, como correlato de la libertad de información.

Desde una perspectiva social, al acceder a la información las personas toman conocimiento de los actos de la Administración del Estado y de la documentación que sustenta tales actos, posibilitando la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración como exigencias republicanas básicas que implican el cumplimiento de deberes por parte del Estado para poner a disposición del público dicha información, superando así los intereses y limitaciones impuestos por el *criptogobierno* al que aludía BOBBIO, para así cimentar la transparencia anhelada de la *casa de cristal*.

Todo ello facilita y propende a la formación de una opinión razonable y fundamentada que posibilita el control institucional, como pre-requisito para el logro real de una democracia participativa a través de una revitalizante legitimación del ejercicio del poder que no se agota con una elemental, básica y mínima práctica electoral periódica de una democracia formal.

A lo largo de la historia podemos rescatar reflexiones de hombres preclaros que, como Madison, señalaban: "*Un gobierno popular sin información pública o sin medios de adquirirla, no es sino el prologo de una farsa o una tragedia o quizás de ambas. El conocimiento predominará siempre sobre la ignorancia, y un pueblo que quiera ser su propio gobierno debe poseer el poder que trae consigo la información*", todo lo cual nos sugiere que no puede haber democracia sin libertad de información porque el secreto conduce a la oscuridad, campo fértil para la ignorancia y la corrupción.

Consustancial a nuestra naturaleza humana, al carácter social del hombre, la única forma de gobierno más eficaz que hasta ahora conocemos, es la democracia, participativa y legitimante, garantizadora de una real gobernabilidad que cada vez se expande más en su necesidad de globalidad sin que ello implique prescindir de lo local, punto de acción concreto y efectivo de las macro políticas que se delinean desde la perspectiva global, concientes y respetuosos de la diversidad y multiculturalidad que nos enriquece y potencia en sus diferentes matices.

Uno de los principales desencantos de los ciudadanos del mundo contemporáneo está relacionado con la llamada democracia formal, porque ésta ha dejado de representar y expresar las necesidades y aspiraciones de la gente. El centralismo político, la corrupción y, en fin, la ausencia de mecanismos efectivos de control sobre los representantes en el régimen de partidos, son algunos de los factores que han hecho que la democracia formal pierda legitimidad... La democracia participativa, es por lo tanto, una piedra fundamental en la construcción de una sociedad sustentable, porque como principio garantiza que las decisiones de cualquier índole, sean efectivamente tomadas de manera directa y colectiva. Hoy en día, la idea de lo participativo está ya presente en

innumerables ámbitos tales como la investigación científica y tecnológica, la educación, la planeación regional, la práctica religiosa y, por supuesto, la gestión política⁹⁷⁰.

Así se ha tratado de ahondar desde el “nicho curricular” del Derecho, más precisamente desde el Derecho Ambiental, a partir del análisis de la legislación y experiencia comparadas a la realidad local de Argentina, el aspecto relativo al derecho de acceso a la información ambiental, que es deber del Estado garantizar, para lo cual debe recabar, elaborar, sistematizar, actualizar y poner a disposición del público de forma accesible, -salvo predeterminadas y puntuales excepciones claramente definidas y delimitadas- para de este modo transparentar, facilitar y fomentar una participación ciudadana activa, comprometida y responsable en materia ambiental.

Desde Estocolmo a Johannesburgo hemos asistido a una rápida evolución, en términos de ritmo humano aunque seguramente demasiado ineficientes en los *tempos* de la Naturaleza, en cuanto a la generación de convenios globales, constitucionalización del derecho al ambiente sano, legislación ambiental general y sectorial, instrumentos de gestión ambiental, instrumentos de mercado y una batería de programas, medidas y acciones en pos de la sustentabilidad.

En un intento de mirada “macroscópica” y sintetizadora, podemos subsumir los grandes objetivos planteados en las cumbres ambientales y sus implicancias jurídicas para arribar a la estrategia global que incluye, con fuerte énfasis, *el acceso a la información ambiental y la participación ciudadana*.

La Cumbre de Estocolmo tuvo el gran mérito de colocar sobre el tapete global el alarmante estado de degradación ambiental del planeta; a partir de 1972 se inició en una importantísima cantidad de Estados, la consagración constitucional del “Derecho al Ambiente Sano” y a partir de allí, la sanción de las leyes generales del ambiente.

⁹⁷⁰ TOLEDO, V:M. Ecología, espiritualidad y Conocimiento -de la sociedad del riesgo a la Sociedad sustentable- PNUMA –ORLAC- Universidad Iberoamericana, México, 2003, págs. 26 y 27.

Paralelamente, se tomó la decisión política de incorporar la dimensión ambiental a las políticas del Estado a través de la creación de Ministerios de Medio Ambiente o Secretarías de Estado, lo cual si bien fue importante, los resultados no han sido de los mejores o más acabados, con la intención de internalización real y efectiva de la dimensión ambiental en las decisiones políticas estructurales; no obstante, implicó un paso gravitante en lo relativo a la *gestión ambiental*.

La Cumbre de Río de 1992, además de incorporar el paradigma del “Desarrollo Sustentable” delineado en el Informe Bruntland, expandió el proceso constitucional/legislativo en países tales como la gran mayoría de Latinoamérica además de lograr la suscripción de Convenios estratégicos como el Convenio de Cambio Climático y el de Biodiversidad, incorporado en una gran cantidad de Estados, con rango supra-legal, no obstante los boicots y renuencias de los gobernantes de los Estados Unidos, principal emisor planetario.

Asimismo, se profundizó el proceso institucional y de gestión ambiental global iniciado en Estocolmo, a través de la elaboración de la Agenda Local XXI, como un valioso aporte para la gestión local del ambiente encaminada a orientar y encauzar el desarrollo hacia la sustentabilidad.

Entre las Cumbres de Río y Johannesburgo se elaboró y sancionó el valioso y trascendente CONVENIO de AARHUS, suscripto por los países europeos pero de innegable impacto global, según palabras de Koffi Annan al inaugurar las sesiones del mismo, definido con mucha propiedad por M. PRIEUR como *instrumento universal de la democracia ambiental*, que con aciertos y desaciertos trató sobre la estratégica cuestión del acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia.

La Cumbre de Johannesburgo de 2002 sin los ecos y resonancias de Río 92, ante la falta de logros concretos, incorporó los objetivos planteados en la Cumbre del Milenio y el Consenso de Monterrey en lo relativo a cuestiones como la pobreza y el desarrollo, haciendo fuerte hincapié respecto a que en el nuevo

milenio no es posible un avance global sino es a través de estrategias conjuntas e integradoras, de las diversas problemáticas que aquejan a los habitantes de todas partes del planeta.

Si bien no hubo en esta Cumbre ningún acuerdo o convenio que hiciera más palpables el esperado avance en el tratamiento de la crisis ambiental; sin embargo no se puede dejar de rescatar, la innegable impronta de la movilización de la sociedad civil *per se*, pero también en virtud a la vigencia de los denominados *tres pilares de Aarhus*; esto es, el acceso a la información ambiental, la participación ciudadana y el acceso a la justicia.

Paralelamente a la celebración de la última Cumbre, se convocó el primer Simposio Mundial de Jueces, de la mano con la vigencia del denominado “tercer pilar” de Aarhus, en un intento de vigorizar los derechos y garantías ambientales consagrados e incorporar decididamente la dimensión ambiental en el clásico y tradicional andamiaje jurídico, que con dicha perspectiva se encuentra aún muy lejos de brindar las respuestas jurídicas adecuadas para el logro de la sustentabilidad.

Estos tres pilares, resultan entonces un nuevo eje trascendental de la estrategia y la política ambiental global propiciada por el PNUMA, y en ella desde la ciencia del Derecho, jueces, juristas y operadores jurídicos, debemos acompañar este proceso para la imprescindible incorporación de la sociedad civil en la toma de decisiones, que brinden el aporte e impulso necesarios para contribuir decididamente a dar el “giro copernicano”, como lo expresa MORELLO, que la crisis ecológica, como crisis civilizatoria, exige.

En esta crisis ecológica, surge evidente que necesitamos mutar el pernicioso GEN EGOISTA, al que alude con sabiduría el maestro MARTIN MATEO, que nos posibilite la utopía de ecologizar el alma, para trasuntar una nueva mística que consagre la solidaridad, la alteridad, el pensar en el otro, el sentir el otro, a través de una nueva ética que además de consagrar el respeto por el otro, sea la piedra basal para un pacto global basado en una renovada relación Sociedad-Naturaleza.

Este pacto debe fundarse en un marco de acuerdos básicos que incluya nuevas relaciones sociales, nuevos modelos energéticos, así como modos de producción y patrones de consumo, que también deben incorporar la diversidad de estilos culturales de producción y de vida; reconocer los disensos, asumir los conflictos, identificar a los ausentes del diálogo e incluir a los excluidos del juego democrático.

Una ética para la sustentabilidad debe inspirar nuevos marcos jurídico-institucionales que reflejen, respondan y se adapten al carácter tanto global y regional, como nacional y local de las dinámicas ecológicas, así como a la revitalización de las culturas y sus conocimientos asociados. Esta nueva institucionalidad debe contar con el mandato y los medios para hacer frente a las inequidades en la distribución económica y ecológica la concentración de poder de las corporaciones transnacionales, la corrupción e ineficacia de los diferentes órganos de gobierno y gestión, para avanzar hacia formas de gobernabilidad más democráticas y participativas de la sociedad en su conjunto⁹⁷¹.

Los órdenes jurídicos concretos representan no sólo distintas variantes de la realización de los mismos derechos y principios, en ellos se reflejan también paradigmas jurídicos distintos, es decir, las ideas de una comunidad jurídica en lo tocante a la cuestión de cómo pueden realizarse el sistema de los derechos y los principio del Estado de derecho en el contexto de cada sociedad”⁹⁷²

Los tiempos demandan instituciones que modifiquen los incentivos sociales, políticos, y en el plano de la acción humana, de modo que la sociedad entera sea orientada hacia una acción ambientalmente sustentable, observa LORENZETTI⁹⁷³, y ello implica impostergables innovaciones, cambios paradigmáticos, en donde los valores sociales de solidaridad y respeto por todo lo

⁹⁷¹ Vid. Pto. 31 del *Manifiesto para la Sustentabilidad* que surgió del Simposio sobre Ética y Desarrollo Sustentable, celebrado en Bogotá, Colombia, los días 2-4 de Mayo de 2002. También se puede consultar la siguiente página web:
<http://www.rolac.unep.mx/educamb/esp/Manifiesto.pdf>

⁹⁷² HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y Validez*. Ed. Trotta, Madrid, 1998.

⁹⁷³ LORENZETTI, R. “La nueva ley ambiental argentina”. *La Ley*, Buenos Aires, 2003-C-1335 y ss.

que nos rodea y comparte nuestro destino individual, no puede ocupar un segundo plano, sino compartir el mismo, en pos de la plenitud, la eficiencia y la sustentabilidad.

MARTÍN MATEO, señala con acierto que el Derecho Ambiental, aunque no exclusivamente, suministra la tecnología jurídica precisa para, al menos a escala nacional, hacer viable la sostenibilidad de nuevas iniciativas, individuales o colectivas que afectan a los fundamentos naturales del sistema de nuestro planeta.⁹⁷⁴.

La Declaración de Estocolmo de 1972...y la de Río de Janeiro de 1992, además de la denuncia permanente de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales...resultan suficientemente elocuentes como para arribar al compromiso general sobre la existencia de una situación de riesgo para los recursos naturales y constituyen una invocación explícita sobre la necesidad de acceso a la información en la materia. Conseguir ese derecho a la información será la primera parte de la constante pelea que implica vivir en sociedad y que determinará que, en un paso siguiente, esa actividad, ese derecho y control efectivo, se extienda a las áreas privadas, para, de esa manera, conocer en forma concreta y con información certera el contenido exacto de lo que se come y lo que se bebe, el grado de contaminación del aire que se respira, el grado de toxicidad de una industria, los peligros reales en la construcción de una obra, y, en suma, todo aquello que sea necesario conocer para una mejor calidad de vida⁹⁷⁵.

Luego de este panorámico esbozo, que intenta sintetizar en una mirada abarcadora, cómo fue evolucionando la problemática ambiental planetaria, y cuáles han sido las respuestas institucionales y jurídicas adoptadas en la legislación comparada, con el innegable aporte de la doctrina que nos nutre, a continuación se puntualizarán, de modo general, los principales aspectos relativos a la trascendencia estratégica de la información y la información ambiental en particular, el derecho de acceso a la información ambiental y la participación del

⁹⁷⁴ MARTÍN MATEO, Ramón. "Avances en la ordenación ambiental. La Cumbre de Johannesburgo" en Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Nº 2, año 2002, pág. 23.

⁹⁷⁵ PIERINI, A. y LORENCES, V. Ob. Cit., pág. 31.

público en pos del logro de una real gobernabilidad ambiental. Más adelante, esta puntualización se efectuará también, específicamente con relación a la situación local de Argentina.

- El papel de la información es crucial en el desarrollo y evolución de la persona, individual y socialmente: informar implica comunicar y la comunicación implica expresión, diálogo, intercambio, interacción, en definitiva puentes de unión entre las personas. La palabra, dentro del vasto campo de la comunicación, es una de sus herramientas por excelencia, sintetizando lo que un ser puede pensar y expresar.
- El acceso a la información deviene así, vital y estratégico para el ejercicio de la libertad de pensamiento y de expresión y por ende, para la formación del debate y análisis público y el efectivo reconocimiento del pluralismo y la comunicación social pública y abierta, que posibilitan una participación ciudadana crítica y responsable.
- La desinformación e información inexacta, ambigua o inoportuna afectan sustancialmente la calidad de la participación pública para petitionar y proceder a la defensa de los derechos involucrados, contribuir a ofrecer soluciones a determinada problemática y la operatividad del control ciudadano.
- Hoy, se corre el riesgo de contar con excesiva información en algunos campos, aunque sólo accesible para aquellos grupos o sectores que cuentan con acceso a la red de redes, por lo cual es necesario tratar de clasificar, controlar, seleccionar y hacer fácilmente accesible la información que existe, que se produce y que se transfiere, para luego ponerla a disposición del público en general de modo de hacerla accesible para todos.
- Es importante remarcar la importancia de la cooperación internacional para achicar la “brecha digital” existente y señalada con preocupación en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, posibilitando transferencia de tecnología, como también fomento y difusión de software libre.

- Paradójicamente, si bien en algunos aspectos existe demasiada información, la información ambiental dista bastante de ser suficiente: se necesita generar información en cuestiones cruciales, globales y locales, desarrollar indicadores que permitan seguimientos, controles y también la posterior difusión de los mismos.
- Urge establecer, interconectar y difundir bases de datos para determinar las prioridades ambientales.
- Es preciso fijar criterios para la elaboración de políticas y estrategias ambientales, incorporándola a las políticas de Estado de forma eficaz y coherente.
- A la Administración compete impulsar, definir y llevar adelante una sólida y consensuada política ambiental, como parte ejecutiva de un Estado que debe velar por la integridad de la dignidad humana, el equilibrio de las partes, la equidad en el mercado, la transparencia de la información y su accesibilidad.
- Tratándose de la problemática ambiental, dadas sus especiales connotaciones superadoras de los marcos clásicos de conocimientos estancos, resulta esencial contar con la colaboración de todas las partes involucradas, ciudadanos, agentes económicos e instituciones con participación activa en la formulación y desarrollo de esas políticas y la constante retroalimentación y corrección de los rumbos errados.
- Se necesita actualizar periódicamente la información sobre el estado del ambiente y facilitar su acceso.
- Se echa en falta que muchas páginas webs de Naciones Unidas y aún de la Unión Europea, con información ambiental vital, tal como por ejemplo sobre cambio climático o sobre cumbres trascendentes, aparezcan en su mayoría sólo en idioma inglés, lo cual no facilita la accesibilidad a los hispano-parlantes, si bien últimamente se aprecian avances.
- Se deben fortalecer capacidades de evaluación y uso de la información, así como destinar recursos para las infraestructuras

básicas necesarias tanto en equipamiento informático como en la formación y capacitación constante del personal de las oficinas de información.

- Es necesario formar y concienciar a funcionarios y empleados de la trascendencia de democratizar la información ambiental, de la imperiosa necesidad de transparencia en el actuar de la Administración y que sólo será viable reencauzar la actual crisis ecológica con el involucramiento y la participación ciudadana en la toma de decisión ambiental
- Se requiere decidida acción intergubernamental, (no sólo de organismos ambientales, sino también educativos, de defensa del consumidor y todo aquel que pueda aportar según la temática ambiental de que se trate) interinstitucional (interacción con Universidades y Centros de Investigación) e interdisciplinaria (equipos de profesionales de diversas áreas: educación, informática, sociólogos, comunicadores sociales, ecólogos, ingenieros y juristas entre otros), a la que se debe sumar la participación de la sociedad civil y Ongs, para establecer estrategias conjuntas y consensuadas relativos a Programas o Proyectos que contemplen recolección de información faltante, elaboración, sistematización y difusión.
- Específicamente, en la problemática ambiental, la difusión de la información es una forma de prevención del daño. De poco sirve la legislación si las autoridades de aplicación y la población en general no la conocen o no han tomado conciencia de la necesidad de su aplicación.
- Es así que habiendo generado la información y manteniéndola actualizada es deber de la Administración hacer hincapié en la publicidad y accesibilidad de la misma, informando a la población en qué lugares se encuentra, bajo qué modalidad, cómo se accede y cuales son los requisitos mínimos para acceder a ella, a través de una creciente práctica de comunicación e interacción bidireccional.
- Es necesaria una amplia difusión del estado del ambiente, actualizado periódicamente, veraz, confiable, lo que sólo es posible

si existen estudios e investigaciones adecuados sobre el mismo y la posibilidad de que los entes de investigación divulguen los resultados que obtienen.

- El derecho de acceso a la información ambiental es un derecho poliédrico, multidimensional y sinérgico, que parte desde la trascendencia individual, para proyectarse hacia lo social y colectivo con el correlativo deber del Estado y como *conditio sine qua non* de gobernabilidad, que debe ser fortalecido y fomentado por el Estado.
- Los instrumentos legales no bastan por sí solos, resultan insuficientes. Es necesario reforzarlos, dotarlos de mayor validez y vigencia real, a través de la necesaria participación ciudadana, sea a través de asociaciones vecinales, Ongs, asociaciones de consumidores, instituciones académicas, centros de investigación, entre otros, cuya participación debiera ser de manera co-responsable y constructiva en los procesos de toma de decisiones que afectan su desarrollo y el medio que los rodea.
- Urge entonces fomentar y potenciar este derecho en sus diversos aspectos, pero siempre desde el enfoque y tratamiento señalado: interactivo, interdisciplinar, involucrando la mayor cantidad posible de actores sociales.
- Para que la democracia sea verdaderamente una realidad palpable y no un objetivo inalcanzable, debe ser participativa lo cual requiere, por un lado, un soporte jurídico e institucional y, por el otro, una sociedad civil activa, cuyo nivel de compromiso se mida por el ejercicio efectivo de sus derechos.
- Se requiere un arduo y sostenido trabajo en la construcción de ciudadanía en todos los niveles, donde los ciudadanos conozcan sus derechos, se interesen por las problemáticas que los afectan y se involucren participando y exigiendo como ciudadanos o consumidores en el mundo de la globalización económica, tanto a quienes los representan y a los gobernantes como a los productores y empresarios.

Focalizándonos ahora en ARGENTINA, hace algunos años ya, al inicio del presente trabajo de investigación, una vez determinado el tema objeto de la misma, la situación del país, era de una gravedad institucional, social y económica inimaginable otrora. La cuestión ambiental entonces, parecía no tener cabida en la urgente agenda gubernamental, obviando paradójicamente, esta dimensión básica de toda política de desarrollo y de potencial ventaja comparativa y competitiva en el ámbito internacional. Tampoco se había sancionado aún ninguna ley de presupuesto mínimo ambiental, mucho menos el relativo al derecho de acceso a la información ambiental.

Por lo tanto, los aportes de la legislación comparada en la materia, resultaban sumamente valiosos ante dichos vacíos normativos; sin desmerecer trascendentes antecedentes locales como el de la Ley Nº 303 (1999), de la Ciudad de Buenos Aires. No obstante, a fines de 2002 se sancionó la Ley 25675, presupuesto mínimo Ley General del Ambiente, que dedicó sendos títulos a la información ambiental y a la participación ciudadana, sentando pautas básicas al respecto; a fines del año siguiente, finalmente se sancionó la necesaria ley denominada "*Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental*".

Pero ello no implica la culminación o cierre de un proceso, sino precisamente, el inicio de una nueva etapa crucial como lo es, desde lo jurídico la reglamentación de la misma por parte de las provincias argentinas, pero fundamentalmente desde lo social y ambiental, la imperiosa necesidad de que ello se efectúe con la eficacia y eficiencia que la realidad exige.

La etapa de reglamentación ofrece una nueva posibilidad de paliar de algún modo los déficits participativos que el presupuesto mínimo derecho de acceso a la información ambiental tuvo en sus orígenes y sanción, situación que si resulta grave a los fines democráticos, que son de prioridad insoslayable tanto en el país como en la región, mucho más aún para una cuestión como la ambiental, máxime tratándose de una temática indisolublemente ligada a la participación ciudadana.

Se abre una etapa de corrección, mejoramiento, apertura, difusión, debate y consenso, que a partir de las deficiencias señaladas ofrece la oportunidad de

revertir este proceso para el logro de los resultados esperados, necesarios y urgentes que nos plantea la crisis ecológica actual.

Por tanto, es menester ocuparse de una dilatada reglamentación, cuyo plazo legal estipulado en la Ley 25.831 que establece el *Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental* ya ha vencido con holgura. Ante la demora e inacción de la Administración, nuevamente es la sociedad civil la que tomando la iniciativa, ha reclamado su cumplimiento y vigencia, como hemos visto a través de los incipientes y crecientes antecedentes jurisprudenciales.

Por ello una vez más, es necesario abogar por una gestión ambiental que supere los temores de administrar evitando interactuar con los administrados en un tema como el ambiental en el que, simplemente, no puede obviarse en una adecuada gestión ambiental, con lo cual aumentan los riesgos de creciente judicialización ante la falta de respuesta y diálogo con la sociedad civil.

Es preciso remarcar aspectos de dicho presupuesto mínimo que requieren profundos replanteos, y por ello también cabe recordar que las Provincias dentro de las competencias concurrentes del artículo 41 de la Constitución Nacional en el actual federalismo de concertación, pueden *complementar* ese piso mínimo o tutela ambiental común, oportunidad en la que será menester mejorar la ley nacional sancionada, en virtud a las siguientes cuestiones que presenta el citado presupuesto mínimo:

- Respecto a la *legitimación*, si bien se establecen expresamente los “sujetos obligados”, en cuanto a los sujetos activos, sería importante establecer una legitimación activa sin cortapisas, como surge de la legislación comparada, cuyos últimos antecedentes tales como la Directiva Europea 2003/4/CE aluden ampliamente al “público” sin discriminar entre residentes y ciudadanos ni pactos de reciprocidad.
- Mencionan además, expresamente dentro de dicho concepto, a las asociaciones, organizaciones y grupos, dado el aporte movilizador y concienciador que cumplen en la defensa ambiental y que en la Ley 25.831 brillan por su ausencia, lo cual resulta especialmente grave si consideramos que, como reiteradamente se ha remarcado, el acceso a la información es

prius de la participación. Ello nos da la pauta que este presupuesto mínimo no ha sido sancionado previo debate y consenso precisamente con asociaciones y Ongs que trabajan en la temática ambiental, por lo cual es imperioso rectificar el errado rumbo que evidentemente, no podrá asegurar gobernabilidad ambiental alguna.

- Este aspecto vital señalado precedentemente debiera también ser analizado a la par de las limitaciones y carencias existentes en cada jurisdicción para la aplicación de la Ley 25.831, en el seno del Consejo Federal del Medio Ambiente, al cual la citada ley –avanzando en aspectos procedimentales, conforme se señalara al analizar la ley- designa cómo ámbito para concertar criterios a los fines de la reglamentación.
- No obstante este ámbito de concertación federal, debiera ser fortalecido desde cada uno de los gobiernos provinciales, evidenciando una verdadera voluntad política para estructurar el federalismo ambiental que se necesita para una efectiva coordinación de acciones, afianzando además un mayor intercambio con el ámbito legislativo ambiental, de modo de cimentar políticas y normativas ambientales coherentes y consensuadas.
- En el país federal que vivimos, -o debiéramos vivir-, los obstáculos serán mayores y dispares, dadas las diversas realidades y estados de situación ambiental imperantes en cada estado provincial, para convertir esta nueva norma en un instrumento legal eficaz, que ofrezca un real aporte desde lo jurídico, a la crisis señalada.
- A las carencias participativas señaladas, habrá que sumar los escasos recursos económicos, las infraestructuras mínimas, los recursos humanos que deben capacitarse y la necesaria implicación de la sociedad local, si bien en algunas el accionar de ONGs locales, con encomiables esfuerzos a duras penas logra rescatar espacios participativos a veces a través de la exigencia o activa participación en audiencias públicas otras llegando a la judicialización de las cuestiones ambientales ante la sordera o indiferencia política de los administradores públicos de turno.
- También debiera ser motivo de debate la disposición relativa a la centralización de la información ambiental, que si bien es necesaria, también debe considerarse la regionalización de la misma, a través de puntos focales

- La Ley 25831 ha previsto el acceso directo a la justicia, avanzando una vez más sobre cuestiones de procedimiento, si bien constituye un aspecto trascendente, como reaseguro de la vigencia de los derechos ambientales consagrados, considerando además que el acceso a la justicia constituye el tercer pilar del señero Convenio de Aarhus en la temática, convengamos que ante la situación actual de la justicia, el tibio conocimiento del derecho ambiental y sus implicancias por parte de la gran mayoría de los jueces, (aunque hay que señalar el esperanzador antecedente que ha sentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación al Riachuelo) y la creciente acumulación de causas, que atentan no sólo contra el servicio de justicia sino también en la necesaria actualización y capacitación de los magistrados.
- Por tanto, tampoco resultaría positivo la “judicialización” del reclamo de acceso a la información ambiental, sino que por el contrario, urge orientar acciones de la Administración para dar cumplimiento y eficiencia a los organismos encargados de brindar la información ambiental.
- Dejando en claro que si bien la cuestión procedimental es indudablemente de competencia provincial, es menester señalar en cuanto a aspectos operativos, sería oportuno considerar como buena práctica de accesibilidad el diseño de formularios básicos para completar por los solicitantes de información ambiental, como los establecidos en la reciente reglamentación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (dto. 1325/2006) y la posibilidad de efectuar la solicitud por vía electrónica.
- Es fundamental abrir a la participación del público, al menos en la etapa reglamentaria, para sumar aportes de la sociedad civil, así como establecer interconexiones con asociaciones de consumidores, centros de investigación, universidades, Ongs, para evaluar y debatir acerca de cual es la información ambiental disponible, qué tipo de información es prioritaria, establecer criterios para elaboración de datos, indicadores, sistematización y difusión de la misma.

- La gobernabilidad ambiental sólo será viable si se logran articular canales participativos adecuados para facilitar el aporte ciudadano en la toma de decisión ambiental.
- La sociedad civil en general, va tomando poco a poco mayor protagonismo, aunque ello es dispar en los diversos Estados, ciudades y poblaciones; por ello es también deber del Estado establecer acciones, programas y estrategias tendentes a la educación, difusión, información y capacitación ambiental para crear el estado de conciencia necesario para el cambio hacia la sustentabilidad que se requiere.
- En uno de los párrafos de la cláusula ambiental -artículo 41 de la Constitución Nacional- se establece que las autoridades deben proveer a la protección del derecho-deber al ambiente sano consagrado, agregando antes de finalizar el párrafo "...y a la información y educación ambientales". Es preciso entonces, dar cabal cumplimiento a tales mandatos de la Carta Magna. El rol del Estado no termina con generar algunos mecanismos y luego retirarse de la escena pues un sistema es un conjunto de partes que funcionan en forma complementaria y coordinada, desarrollando tareas que tienden a la consecución de un fin común.

Como señalaron Alvin y Heide TOFFLER con la claridad y visión que los caracteriza, en sus estudios prospectivos, nos encontramos ante el problema de la obsolescencia política estructural en todo el mundo...Nos incumbe por tanto la responsabilidad del cambio. Debemos empezar por nosotros mismos, aprendiendo a no cerrar prematuramente nuestras mentes a lo nuevo, a lo sorprendente, a lo radical en apariencia...Significa luchar por la libertad de expresión, por el derecho de la gente a expresar sus ideas, aunque sean heréticas...Por encima de todo, significa dar ya comienzo a este proceso de reconstrucción, antes de que una mayor desintegración de los actuales sistemas políticos haga salir a la calle a las fuerzas de la tiranía y torne imposible una transición pacífica a la democracia del siglo XXI⁹⁷⁶.

⁹⁷⁶ TOFFLER, Alvin y Heidi. *La creación de una nueva civilización*. Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1996, pág 73 y 74.

En el citado Simposio Mundial de Jueces celebrado en Johannesburgo en 2002 se remarcaron aspectos medulares que no podemos pasar por alto, tales como que la deficiencia de conocimientos, actitudes pertinentes e información sobre el derecho ambiental es uno de los principales contribuyentes a la falta de eficacia respecto de la ejecución, el desarrollo y la aplicación coercitiva del derecho ambiental.

También resaltaron que se debe trabajar en la mejora del nivel de la participación del público en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente, el acceso a la justicia para la solución de controversias de carácter ambiental y la defensa y la aplicación coercitiva de los derechos ambientales, y el acceso del público a la información pertinente.

Cómo ya lo anticipara un gran precursor del movimiento ecologista como B.COMMONER, “si queremos sobrevivir y conservar nuestra herencia natural y nuestra propia humanidad, debemos descubrir, al fin, la manera de resolver por medios sociales los males sociales que amenazan ambas cosas”⁹⁷⁷ puntualizando más adelante, que éste cambio social imprescindible, “sólo puede forjarse en el taller de una *acción social racional, informada y colectiva*”⁹⁷⁸.

He aquí el desafío y la inacabada tarea, para intentar contribuir desde la propia formación curricular, desde el compromiso personal y el irrenunciable deber ético y la utopía a reencauzar nuestro errático rumbo por sendas de sostenibilidad y solidaridad.

El presente trabajo no es sino sólo el comienzo de un largo camino por recorrer, con el que se espera al menos, haber contribuido a una amplia descripción comparada de la normativa de acceso a la información ambiental para el fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisión ambiental, como también de los principios desarrollados en la materia y de las denominadas buenas prácticas, tratando de señalar su trascendencia estratégica y sinérgica a la par que delinear algunas pautas para mejorar la implementación de la

⁹⁷⁷ COMMONER, B. ob. Cit. Pág. 207.

legislación de acceso a la información ambiental en pos de una creciente participación pública.

El *leiv motiv* en la elección de la temática, ha sido el movilizador afán de contribuir a “empoderar” al ciudadano, revigorizar al soberano, remarcando la necesidad e importancia de la información ambiental, y los derechos humanos básicos y fundamentales que le competen para ejercer cabalmente sus libertades y que el Estado debe garantizar, para que en esta etapa crucial del devenir humano, pueda ejercer con conocimiento y plenitud sus derechos, exigiendo tanto como ciudadano como consumidor en éste mundo globalizado, el cumplimiento de los “nuevos” derechos que le permitan aspirar a “otro mundo posible”, sustentable y solidario, que contemple TODO y a TODOS.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

⁹⁷⁸ Ib., pág. 249.(la cursiva me pertenece)



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, V y COURTIS, C. “El acceso a la información como derecho”
<http://www.abogadosvoluntarios.net/contenido.asp?idcontenido=17&acceso>
- AGUDO GONZALEZ, Jorge. “El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente en la jurisprudencia española”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* N° 181, noviembre 2000.
- AGUILO REGLA, J. “El método jurídico como argumentación jurídica”. Conferencia “II Curso de formación judicial electoral” Oaxaca, México, del 4 al 17 de julio de 2001.
- ALCHOURRON, C. Y BULYGIN, E. *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas*, Astrea, Buenos Aires, 1998.
- ALCINA FRANCH, J. *Aprender a Investigar: Métodos de trabajo para la redacción de tesis doctorales (Humanidades y Ciencias Sociales)*. Compañía Literaria, Madrid, 1994.
- ALLEGRETTI, U. *L'Imparzialità amministrativa*. Ed. CEDAM, Padova, 1965.
- ALLENDE LANDA, J. *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*. Universidad del País Vasco, Bilbao, 2000.
- APEL, Karl Otto en “Necesidad, dificultad y posibilidad de una fundamentación filosófica de la ética en la época de la ciencia”. *Estudios Eticos*, Alfa, Barcelona, 1986.
- ARENA GREGORIO. “La transparencia administrativa”. *Documentación Administrativa* N° 248/249, mayo-diciembre, 1997
- ATIENZA; Manuel. *Las razones del Derecho*. CEC, Madrid, 1991
- AUDIVERT i ARAU, R. *Régimen jurídico de la etiqueta ecológica*. Ed.Cedecs, Barcelona, 1996.
- AZURMENDI, Ana. *Derecho de la información. Textos básicos*. Ed. Universidad de Navarra. EUNSA., Pamplona, 1999.
- BALTASAR MACIAS, A. y GUERRERO AMPARAN, J.P. “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional” en CONCHA CANTU, H, LOPEZ-AYLLON, S y TACHER EPELSTEIN, L. (Coord.) *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. Universidad Autónoma de México. México D.F, 2004.

- BALLE, F. *Medias et société*. Ed. Montchrestien, París, 1984.
- BALLESTEROS, J. "Identidad planetaria y medio ambiente" en BALLESTEROS, J. y PEREZ, A. *Sociedad y Medio Ambiente*. Ed. Trotta, 2º ed., Madrid, 2000.
- BASTERRA, M. *El derecho fundamental de acceso a la información pública*. Ed. Lexis Nexis, Buenos Aires,. 2006.
- BEATO ESPEJO, M. *Cauces de comunicación de las administraciones públicas con los ciudadanos*. Tecnos, Madrid, 2002.
- BELFER, Laura. "Régimen de libre acceso a la información pública ambiental", Ed. Astrea, Buenos Aires, 2004.
www.infobaeprofesional.com/adjuntos/documentos/08/0000889.pdf
- BEL MALLEL, J. *El derecho a la información local*. Ciencia Distribución, Madrid, 1990.
- BELLORIO CLAVOT, D. "El derecho ambiental, hoy". Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, N° 50, Buenos Aires, octubre 2001.
- BENEYTO, Juan. *Ordenamiento jurídico de la información*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961.
- BERMEJO VERA, José. "El secreto en las Administraciones Públicas. Principios básicos y regulaciones específicas del ordenamiento jurídico español. Revista Española de Derecho Administrativo -REDA- N° 57, 1988.
- BERTALANFFY, Ludwig von. *Teoría General de los Sistemas*. Fondo de Cultura Económica. México, 1976.
- BIBILONI, H. "Una nueva perspectiva para considerar el silencio administrativo".
<http://www.ipap.sg.gba.gov.ar/doc/docdei/bibiloni3.doc>
- BIDART CAMPOS, G. - *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino*. T. VI, Ed. Ediar, Bs. As., 1995.
- *La interpretación de los Derechos Humanos*. Ed. EDIAR Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera. Buenos Aires, 1994.
- *Teoría general de los derechos humanos*. Ed. Astrea, Buenos Aires, 1989.
- BOBBIO, N. *Fundamento y futuro de la democracia*. Edeval, Valparaíso, 1990.
- Las promesas no cumplidas de la democracia*. Edit. Fondo de Cultura Económica. Bs. As. 1990.

- BONET, JORDI. *El derecho a la información en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos*. Promociones y Publicaciones Universitarias -PPU-, Barcelona, 1994.
- BOTHE, Michael en PRIEUR, Michel (Dir.). *Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union Européenne*. Ed. Pulim, Francia, 1997.
- BRAÑES, Raúl. *El desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación*. Informe sobre los cambios jurídicos después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río 1992). PNUMA Oficina Regional para América Latina y el Caribe, DF México, 2001.
- *Derecho Ambiental Mexicano*. Fundación Mexicana para la Educación. 2ª ed., México, 2000.
- BRAILOVSKY, Antonio. *Esta, nuestra única tierra*. Ed. Larousse, 1992.
- BRAILOVSKY, A. y FOGUELMAN, D. *Memoria Verde. Historia ecológica de la Argentina*. Ed. Sudamericana, Bs. As., 1990.
- BREWER-CARIAS, A. *Estudios de Derecho Administrativo*. Ed. Rosaristas, Bogotá, 1986.
- BUNGE, C. A. *El Derecho*. 4ta. Ed. T. I V. Abeledo, Buenos Aires, 1915.
- CAFFERATTA, Néstor:-*Introducción al Derecho Ambiental*. Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARNAT), México, 2004.
-“La nueva ley 25831 de Información Ambiental”. LexisNexis N° 0003/010340, Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 2004.
-“Contenido del derecho-deber de información ambiental”, JA 2003-IV-355. Lexis N° 0003/010086.
- CAHN, Robert. “The impact of NEPA on public perception of environmental issues”. *Environmental Reporter*, 3, 1976
- CALDWELL, L. K. “Respuesta internacional a los problemas del medio ambiente; retrospectiva y prospectiva” en *El Derecho y los problemas contemporáneos*. Libro del Cincuentenario. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Córdoba, Argentina, 1991.
- CAMPBELL, J. *El hombre gramatical. Información, entropía, lenguaje y vida*. Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1989.
- CAMPBELL-MOHN, C., BREEN, B. y FUTRELL, W., "Environmental Law from Resources to Recovery", West Publishing Co. 1993.

- CANALES ALIENDE, J.M. "Gobernabilidad y gestión pública", en OLIAS de LIMA, B. (Coord.) *La nueva gestión pública*. Prentice Hall, Madrid, 2001.
-“Algunas reflexiones sobre la ética pública”.
VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002
- CANO, G. “*Un hito en la historia del derecho ambiental argentino*”. La Ley Buenos Aires. 1983-D-.
- CARMONA SALGADO, C. *Libertad de expresión e información y sus límites*. Edersa, Madrid, 1991.
- CARPIO MARCOS, E. *La interpretación de los derechos fundamentales*. Serie Derechos y Garantías No. 9 Ed. Palestra, Lima, 2004.
- CARPIZO, J. y VILLANUEVA, E. “El derecho a la información: propuestas de algunos elementos para su regulación en México”. Artículo publicado en la página web: www.bibliojuridica.org 04/07/04.
- CASTAN TOBEÑAS, J. “Los derechos del hombre”. Revista de Legislación y Jurisprudencia, nº 225, 1968.
- CASTELLS, M. *La era de la Información. La sociedad red*. Vol I. Ed. Siglo XXI, México, 1996.
-“Internet y la sociedad red”. Lección inaugural del programa de doctorado sobre la sociedad de la información y el conocimiento. Universidad Abierta de Cataluña.
Consultar la siguiente pág. Web:
<http://www.uoc.es/web/esp/articles/castells/castellsmain8.html>
- CASTELLS ARTECHE, J. M. "El derecho de acceso a la documentación de la Administración Pública". Revista Vasca de la Administración Pública. Vol I, 10, Septiembre/Diciembre 1984.
- CASTRO SIMANCAS, Rubens. "*El derecho de acceso a la información ambiental*" Revista de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente Revista 5, Año 1997. <http://www.gobcan.es/medioambiente/revista/1997/5/117/>
- CERRILLO MARTINEZ, A. “Régimen jurídico de la información administrativa” en TORNOS MAS, Joaquín y GALAN GALAN, A (coord.) *Comunicación Pública. La información administrativa al ciudadano*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000.

- "El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. Análisis de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, de acceso a la información en materia de medio ambiente", *Autonomías*, Nº24, 1999.

- "E-información: hacia una nueva regulación del acceso a la información". *Revista de Internet, Derecho y Política*, 1, 2005. www.uoc.edu/idp

COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL EN AMÉRICA DEL NORTE.
Derechos y Políticas ambientales en América del Norte, Ed. Yvon Blais, Québec, Canadá, 2003.

COUSIDO, Pilar. "La evolución del derecho de la información" en BELL MALLEL, I. CORREDOIRA, L. Y COUSIDO, P. *Derecho de la Información (I)*, Ed. Colex, Madrid, 1992.

DE CARRERAS SERRA, L. *Régimen jurídico de la información*. Ariel Derecho, Barcelona, 1996.

DE ROSNAY, J. *El macroscopio. Hacia una visión global*. Ed. AC, Madrid, 1975.

DEL PORTILLO, Carlos. "La información administrativa en España" *Documentación Administrativa* Nº 91/92. 1965.

DE LA CUEVA, A. "La información ambiental, programas y sistemas de información". *Métodos de Información (MEI)* 3Vol.10, 1996.

DESANTES GUANTER, José María. *Teoría y Régimen Jurídico de la documentación*. Eudema. Madrid, 1987.

-*Fundamentos del Derecho de la información*. Ed. Confederación española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1977.

DÍAZ ARAUJO, Mercedes. "Los derechos de acceso a la información y a la educación ambiental". *LexisNexis Jurisprudencia Argentina*, Nº 0003/008055, Buenos Aires, 2001.

DÍEZ SÁNCHEZ, J.J. *Razones de estado y derecho: del control judicial de los secretos oficiales*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

DOMINGUEZ LUIS, J. "El derecho de información administrativa: información documentada y transparencia administrativa". *REDA* Nº 88, Octubre-Diciembre 1995.

DUHALDE, E.L. y ALLEN, L. *Teoría jurídico-política de la comunicación*. Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1999.

DUVERGES, D. "La justicia y los presupuestos mínimos de protección ambiental", en *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental II: Recomendaciones*

- para su implementación y reglamentación.* María Eugenia Di Paola (et.al), Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2006.
- EKMEKDJIAN, M. "El derecho a la información en el siglo XXI" en BIDART CAMPOS, G. *El Derecho Constitucional del Siglo XXI. Diagnóstico y perspectivas.* Ed. Ediar, Buenos Aires, 2000.
- EMBID IRUJO: "El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos. Algunas reflexiones en las vísperas de su consagración legislativa", en *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Ed. Civitas, Madrid, 1993, tomo 1.
- ESAIN, J., VILLANUEVA, A. y MARTIN, S. "El Acceso a la Información en la Provincia de Buenos Aires", en *El acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales – FARN-, Buenos Aires, 2006.
- ESTRADA OYUELA, R. y ZEBALLOS de SISTO, M. *Evolución reciente del Derecho Ambiental Internacional.* Ed. A-Z, Buenos Aires, 1993.
- FALBO, Aníbal J.: "La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente". *Jurisprudencia Argentina* JA 2003-III-1246, Lexis N° 0003/009840.
- FERNÁNDEZ, Luis. "Derecho a la Información Ambiental", *Revista La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental*, Buenos Aires, 14/11/2000.
- FERNÁNDEZ, T.R.: "Los Derechos Constitucionales"; en CLAVERO AREVALO y GARCIA DE ENTERRIA (Dir.). *El Derecho Público de Finales de Siglo. Una perspectiva Iberoamericana.* Ed.Civitas, Madrid, 1997.
- FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, D. "La política medioambiental de la Unión Europea en el Tratado de Amsterdam y en la Revisión del Quinto Programa de Medio Ambiente: La futura política ambiental comunitaria". *Rev. Noticias de la Unión Europea.* N° 190, Noviembre de 2000.
- "El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León", *Revista de estudios de la Administración local y autonómica*, n° 300-301, 2006.
- FERNÁNDEZ, Mónica y Otros. "*Derecho de acceso a la información ambiental*". LexisNexis *Jurisprudencia Argentina.* Lexis N° 0003/008056. JA Buenos Aires, 2001.

- FERNÁNDEZ MIRANDA, A. "Libertad de expresión y derecho de la información" en *La Constitución española de 1978*. ALZAGA, O (Director). EDERSA. T.II Madrid, 1984.
- FERNÁNDEZ MIRANDA Y CAMPOAMOR. *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978*. T. II. Madrid, 1984.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1997.
- "La directiva comunitaria sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente y su transposición al Derecho español", *Revista Andaluza de Administración Pública*, N° 22.
- "Algunas proposiciones para una ley de acceso a la información."
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art5.htm>
- FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y Garantías*. Ed. Trotta S.A., Madrid, 1997.
- FERRÁN TERROU. "La liberté de l'information sur le plan international", *Études de Presse*, nº 1, 1951.
- FISHER, D. y HARMS L. S., *The Right to Communicate: A New Human Right*. Dublin: Boole Press eds., 1983.
- FORTES ENGELS, J. M. *La información pública en el derecho administrativo*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1977.
- FRANZA, Jorge A. "El desarrollo sustentable como nuevo paradigma". *Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal*, N°81, Buenos Aires, febrero 2004.
- FROMM, Erich. *El miedo a la libertad*. Trd. Gino Germany. Piados, Buenos Aires, 1971.
- GALAN GALAN, A. "La comunicación pública" en *Comunicación Pública. La información administrativa al ciudadano*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. *Democracia, jueces y control de la administración*. Ed. Civitas, Madrid, 2000.
- "Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa" en el *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Ed. Civitas, Madrid, 1989.
- "Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho en el derecho administrativo". *Revista de Administración Pública*, N° 40, Madrid.
- "El Derecho Administrativo en el siglo XXI". *La Ley*, N° 4, 1990.

- GARCIA DE ENTERRIA, E. y RAMON FERNANDEZ, T. *Curso de Derecho Administrativo*. 5º ed., V.II, Ed. Civitas, Madrid, 1998.
- GARCIA FIGUEROA, A. "Tolerancia, verdad, autonomía" en *Revista Derecho y Opinión*. Nº 1. Diciembre 1993.
- GARRIDO CORDOBERA, L.: *Los daños colectivos y la reparación*, Universidad de Buenos Aires, 1993.
- GHERARDI, N. "El papel del capital Social en Argentina" en *Gobernabilidad para la sustentabilidad*. FARN. Buenos Aires, 2002.
- GOLDENBERG, Isidoro. "Régimen de derechos ambientales". *Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal*, Nº 50, Buenos Aires, octubre 2001. http://www.cpacf.org.ar/verde/vB_RevAbo/revistas/revis-n50.htm
- GONZALEZ, Joaquín V. *Manual de la Constitución Argentina*, en "Obras Completas", vol. III, Nº 82, Buenos Aires, 1935.
- GONZALEZ ARZAC, F. "Lineamientos de política ambiental". Informe del Coordinador del Subprograma A. Programa de Desarrollo Institucional Ambiental, de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano. Argentina, junio de 1996.
- "Orientación ética del derecho ambiental". *Revista de Derecho Ambiental*, Lexis Nexis, Nº 6, Buenos Aires, abril-junio 2006.
- GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. III El acto administrativo. 9ª edición, Buenos Aires, F.D.A., 2007, pág. 16. <http://www.gordillo.com/Pdf/3-9/Capitulo%20X.pdf>
- "El procedimiento de la audiencia pública", en *Después de la reforma del Estado*, t. VIII, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1996.
- GORE, A. *La tierra en juego*. Ed. Emecé, Buenos Aires, 1993.
- GUICHOT, E. "El nuevo derecho europeo de acceso a la información pública". *Revista de Administración Pública –RAP-* Nº 160, enero-abril 2003.
- HABERMAS, Jürgen. *-Facticidad y Validez*. Ed. Trotta, Madrid, 1998.
- *La Acción Comunicativa*. Editorial Taurus. Madrid, 1987.
- HERNÁNDEZ DEL AGUILA, R *La crisis ecológica*. Laia, Barcelona, 1985.
- ITUREN i OLIVER, A. "El derecho de acceso a la información ambiental. Notas y reflexiones". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. Nº 8, 2005.

- JAQUENOD DE ZSOGON, S. Derecho Ambiental. Información. Investigación. Dykinson, Madrid, 1997.
- JIMENEZ PLAZA, M. "El derecho de acceso a la información en el ámbito local" en MUÑOZ MACHADO, S (dir.) *Tratado de Derecho Municipal*. T. I., 2º ed. Thompson-Civitas, Madrid, 2003.
- JORDANO FRAGA, J. – Manual de Derecho Ambiental
-“Derecho a la participación. Participación administrativa y medio ambiente”. Revista andaluza de Administración Pública, Nº 11, 1992.
- “El Derecho ambiental del siglo XXI” . Revista de Aranzadi de Derecho Ambiental núm. 1, 2002.
- KRAMER, Ludwing. *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*. Marcial Pons, Madrid, 1999.
-"La directive 90/313/CEE sur l'accés a l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application". L'Economie et le Social dans le marché común. Nº 353, Diciembre, 1991.
- KRAUT, A. "Información: un derecho constitutivo del hombre en sociedad. Algunos enfoques jurídicos", en KEMELMAJER de CARLUCCI, A (Dir.) *Derecho de Daños*. 2º parte. Ed. La Rocca, Bs.As., 1993.
- KUNZ, A. y CARDINAUX, N. *Investigar en Derecho*. Universidad de Buenos aires. Facultad de Derecho, Buenos Aires, 2004.
- LASCANO BROTONS, I. "El derecho a recibir información administrativa local". UPV/EHU. Fac. de CC Sociales y de la Comunicación Mediateka 11, 2005.
- LAVALLE COBO, D. "El derecho de acceso a la información ambiental". La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental, Año IV, Nº 2, Buenos Aires, 1997.
- LAVALLE COBO, D., ROVERE, M. y SCHMIDT-LIERMANN, C. "Proyecto de Investigación. "Derecho y Acceso a la Información en Argentina". Fundación Konrad Adenaur, Buenos Aires, 2002.
- LEFF, E.: "Sociología y ambiente: Procesos sociales y la problemática ambiental" en LEFF y Otros. *Ciencias Sociales y formación ambiental*. Ed. Gedisa, Barcelona, 1994.
- LEÑERO BOHÓRQUEZ, R. "La libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente en España. La Ley 38/1995 y su reforma". Publicado en <http://www.cica.es/aliens/gimadus/rosario2.htm> ; 19/01/03

- LOPEZ-AYLLON, S.: "La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el ejecutivo federal" en CONCHA CANTU, H, LOPEZ-AYLLON, S y TACHER EPELSTEIN,L. (Coord.) *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. Universidad Autónoma de México. México D.F, 2004.
- LORENZETTI, R.: - *Teoría de la Decisión Judicial. Fundamentos de Derecho*. Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2006.
- "La nueva ley ambiental argentina". La Ley, Buenos Aires, 2003-C-1335
- LOVELOCK, J. *La venganza de la tierra*. Ed. Planeta, Bs. As. 2007.
- LUPO, Vito. "La información administrativa en Italia". Documentación Administrativa Nº 248/249, mayo-diciembre, 1997.
- MAC BRIDE, S. *Un solo mundo, voces múltiples*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- MADDALENA, P. "Las transformaciones del derecho a la luz del problema ambiental: aspectos generales". Revista de Derecho Industrial. Nº 41, Depalma, Buenos Aires, 1992.
- MARIENHOFF, M. *Tratado de Derecho Administrativo*. Ed. Abeledo Perrot. . Bs. As. 1965, pag.721 y ssgtes.
- MARTÍN MATEO, R. *Tratado de Derecho Ambiental*, vol I. Ed. Trivium, Madrid, 1991.
- *El hombre, una especie en peligro*. Ed. Campomanes, Madrid, 1993.
- *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*. Ed. Trivium. Madrid, 1994.
- "El derecho a la información ambiental". Revista de Política y Derecho Ambientales en América Latina y el Caribe. Vol. 1, nº 1, 1994.
- "El derecho ambiental en la Unión Europea. El siglo XXI. Retos y perspectivas". Noticias de la Unión Europea. Nº 190. Noviembre de 2000.
- MARTÍN SOSA, N. *Ética ecológica: necesidad, posibilidad, justificación y debate*. Madrid, Ediciones Libertarias, 1994 -2ª edición-. "Ética y Ciencia: la responsabilidad moral del científico". Cuadernos de Realidades Sociales 23/24, 1984.
- MARTINEZ V. *Ambiente y responsabilidad penal*. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1994.

- MARTINEZ BARGUEÑO, Manuel. *Teoría y práctica de la Información administrativa al ciudadano*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1987.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. El silencio administrativo en el acceso a la información en materia ambiental (Comentario a la STJCE 2005/111, de 21 de abril de 2005) *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* Nº. 9, 2006.
- MAX-NEEF, MANFRED. *Desarrollo a Escala Humana*, ICA, Montevideo, 1994.
- MAYA, Augusto Angel: - *El reto de la vida. Ecosistema y cultura*. Ed. Ecofondo, Colombia, 1996.
- *La fragilidad ambiental de la cultura*. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Ambientales. Bogotá, 1996.
- MELONCELLI, A. *L'Informazione amministrativa*. Ed. Maggioli. Rimini, 1993.
- MESTRE DELGADO, J. El derecho de acceso a archivos y registros administrativos (Análisis del art. 105.b) de la Constitución), 2ª ed., Civitas, Madrid, 1998.
- MOLINERO, César. *Teoría y fuentes del Derecho de la Información*. Escuela Superior de Relaciones Públicas, Barcelona, 1995.
- MORELLO, A.
- *La Tutela de los intereses difusos en el derecho argentino*. Ed. Platense, La Plata, 1999.
- "El conocimiento de los derechos como presupuesto de la participación. (El Derecho a la información y la realidad social)". *El Derecho*, T.124, Buenos Aires, 1987.
- NAPOLI, A. y Otros. *Acceso a la información pública: Una experiencia federal*. 1º ed. Fundación Ambiente y Recursos Naturales –FARN-, Buenos Aires, 2007.
- NOGUEIRA LOPEZ, A. *Participación ciudadá e lexislación ambiental comunitária*. Escola Galega de Administración Pública. A Coruña, 1999.
- OJEDA MESTRE, R. "Política y gestión ambiental, ensayos", *Derecho ambiental y desarrollo sustentable*, Colección Compila, Editora Laguna, México, 2000.
- ORTIZ GARCIA, M. - *La conservación de la biodiversidad marina: Las áreas marinas protegidas*. Ecorama, Granada, 2002.
- "Gobernanza y sostenibilidad" en *Revista de Estudios de Administración Local*, Nº 289, Mayo-Agosto 2002.

- OSORIO, Hugo. "La información: un derecho individual de bien público" en Revista Contribuciones, Nº 2, Fundación Konrad Adenauer y CIEDLA-Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Buenos Aires, 1998.
- OSSORIO, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. 21º Ed. Actualizada, corregida y aumentada por CABANELLAS DE LAS CUEVAS, G. E. Heliasta, Buenos Aires, 1994.
- PALAZZI, Pablo. "El derecho de acceso a la información pública en la Ley 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Revista El Derecho, Legislación Argentina, Boletín No. 4, 26 de febrero de 1999.
- PARAJON COLLADO, Vicente. "Las Bases y Bancos de datos sobre medio ambiente de la Comisión de las Comunidades Europeas", en MONOGRAFÍAS de la DIRECCIÓN GENERAL de MEDIO AMBIENTE. *La información para el medio ambiente. Presente y futuro*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1989.
- PARDO, M. "El estado de las evaluaciones de impacto ambiental en España: limitaciones y oportunidades en la gestión del medio ambiente" Estudios territoriales, 25, 1987.
- PECES BARBA MARTINEZ, G. -*Derechos fundamentales*. Latina Universitaria, Madrid, 1980.
- *Curso de Derechos Fundamentales*. Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999
- PEREZ LUÑO, Antonio. "La protección de la intimidad frente a la informática en la Constitución española de 1978. RAP Nº 9, 1979.
- PICOLOTTI, R. "El acceso a la información y participación popular en los procesos colectivos ambientales" en BENJAMÍN, A., LECEY, E. y CAPPELLI, S. (Org.). Homenaje a Vladimir PASSOS de FREITAS. "Medio Ambiente e Acesso à Justiça. Flora, Reserva Legal e APP", Instituto O´direito por um Planeta Verdem, Volumen 3, Sao Paulo, 2007.
- PIERINI, A. y LORENCES, V. *Derecho de acceso a la información*. Ed. Universidad, Buenos Aires. 1999.
- POMED SÁNCHEZ, Luis. *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 1989.

- PONT CASTEJÓN, Isabel, *El sistema estadounidense de Derecho público ambiental*, Universidad Autónoma de Barcelona, 1994.
- "El etiquetado ecológico y las auditorías ambientales", en: Mar Campins Eritja e Isabel Pont Castejón (coord.), *Perspectivas de Derecho comunitario ambiental*, Universidad Autónoma de Barcelona, 1997.
- POPE, Jeremy. *El Libro de Consulta 2000 de Transparencia Internacional*. Londres, 2000.
- POPPER, K. *La lógica de la investigación científica*. Tecnos, Madrid, 1971.
- PRIEUR, Michel (Dir.).- *Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union Européenne*. Ed. Pulim, Francia, 1997.
- "Energía eléctrica, derecho a la información y medio ambiente". Revista Ambiente y Recursos Naturales. Octubre-Diciembre 1985. Vol. II Nº 4.
 - «La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale». Revue Juridique de l'Environnement, Nº spécial: *La convention d'Aarhus*. París, 1999.
- PRIORE, Ricardo."Il diritto all'informazione nell'ordinamento giuridico italiano" en PRIEUR, Michel (Dir.). *Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union Européenne*. Ed. Pulim, Francia, 1997.
- QUIROGA LAVIÉ, H. *Constitución Argentina comentada*. Ed. Zavalía, Bs. As., 1997.
- RAMÍREZ, M. *El Derecho a la Información*. Ed. Libros Pórtico, Zaragoza, 1995.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Angel, *Información, Participación y Justicia en materia de medio ambiente (Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de junio)*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2007.
- RECASENS SICHES, L. *Introducción al estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México D.F., 1970.
- REAL FERRER, G. *El radón. Tratamiento jurídico de un enemigo invisible*. Editorial Club Universitario, Alicante, 2002.
- REAL FERRER, G.-(Coor.) *Integración económica y medio ambiente en América Latina*. Ed. McGraw Hill, Ed. Jurídicas. Madrid, 2000.

- REAL FERRER, G. y OCHOA MONZO, J. en PRIEUR, M. *Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union Européenne*. Ed. Pulim, Francia, 1997.
- RICCO, Víctor H. "El ambiente y la participación pública en el proceso del ALCA". <http://www.cedha.org.ar/docs/doc250-spa.doc> 02/02/05.
- “El derecho humano de acceso a la información pública ambiental”, en VEGA, J.C. (Dir.) *Derechos Humanos. Legalidad y jurisdicción supranacional*. Ed. Mediterránea, 2006.
- RIVERO, J. *Les libertés publiques*. Press Universitaires Françaises, París, 1977.
- RODRIGUEZ, C. A. "La defensa de los bienes públicos ambientales por la Corte Suprema de Justicia de la Nación", en *Doctrina Judicial*, Ed. La Ley, Buenos Aires, 05/07/2006
- RODRIGUEZ VILLAFANE, M. "Derecho a la información". En RENIZ CABALLERO, D. (Ed) *Los derechos de la información y de la comunicación*. Ed. Jurídicas G.Ibañez Ltda., Bogotá, 2002.
- ROSA MORENO, J.: *Régimen jurídico de la evaluación del impacto ambiental*. Ed. Trivium, Madrid, 1993.
- “Las evaluaciones de impacto ambiental en el ámbito comunitario”. *Revista Derecho (Valdivia)*, agosto 1998, Vol. 9 supl.-
- ROMERO COLOMA, A. *Derecho a la información y libertad de expresión*. Ed. Bosch, Barcelona, 1984.
- RUIZ VIEYTEZ, E. "El derecho al ambiente como derecho de participación", Ed. Ararteko, Guipúzcoa, 1990.
- RYAN, Daniel. "Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad". *Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales*; FLACSO/Chile - Nueva Sociedad; 2001.
- SABSAY, Daniel. "Las audiencias públicas como modo de participación en la cuestión ambiental" en GORDILLO, A. *Tratado de Derecho Administrativo*, 2º Ed., Editorial Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As., 1998.
- SABSAY, D. y DI PAOLA, M.E. "La participación pública y la nueva Ley General del Ambiente". *Anales de Legislación Ambiental. Boletín Informativo*. N º 14. La Ley, Buenos Aires, 2003.
- SABSAY, Daniel y TARAK, Pedro. *El acceso a la información pública al ambiente y el desarrollo sustentable*. Manual Nº 3. FARN, Buenos Aires, 1997.

- SAHANIUK, Analía. "El Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental en el Sistema Jurídico Nacional. Sanción de la ley de presupuestos mínimos 25.831". El Dial.com Suplemento Ambiental.
- SALCEDO, D.N. "Política social, participación ciudadana y desarrollo sustentable" en *Gobernabilidad para la sustentabilidad*. FARN. Buenos Aires, 2002.
- SANHUEZA, Andrea y otros. *Acceso a la Información: La experiencia de Chile*. Documento de la Corporación PARTICIPA "accinformChileSanueza. PDF".
Página web: www.participa.org
- SÁNCHEZ FERRIZ, Remedios: - *El derecho a la información*. Cosmos, Valencia, 1974.
- *Estudio sobre las libertades*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1989.
- "El derecho a la información en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional" en RAMÍREZ, M. *El Derecho a la Información*. Ed. Libros Pórtico, Zaragoza, 1995
- SÁNCHEZ MORON, Miguel. -*La participación del ciudadano en la Administración*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
-"El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente", *Revista de Administración Pública*, Nº 137, Madrid, 1995.
- SANCHIS MORENO, F. *Buenas prácticas en el acceso a la información ambiental. Guía para las Administraciones Públicas*. Terra, Centro para la política ambiental. Madrid, 1999.
- SANCHIS, F., GLAWISCHNIG, E., y otros *Doors to Democracy. Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decision-making in Western Europe*. The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe. Szentendre, Hungría. 1998.
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier, *Derecho ambiental de Galicia*, Fundación Caixa Galicia, A Coruña, 1997.
- "Las bases jurídicas de la <<administración electrónica>> en España: el uso de las técnicas informáticas, electrónicas y telemáticas en las Administraciones públicas", en: *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña*, nº 6, 2002.
- SARTORI, G.: *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza, 1988. *Homo videns*. Madrid, Taurus, 2002.

- SEGURA MUNGUÍA, Santiago. *Diccionario etimológico latino-español*. Edic. Generales Anaya, Madrid, 1985.
- SEOANEZ CALVO, Mariano. *El medio ambiente en la opinión pública*. Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 1997.
- *Auditorías medioambientales y gestión medioambiental de la empresa*. Ed. Mundi-Prensa. Madrid, 1995.
- SERRANO MORENO, J.L. *Ecología y Derecho*. Ed. Comares, Granada, 1992.
- SORIA, Carlos. "Perspectivas doctrinales del Derecho a la Información, en Revista Persona y Derecho Nº11.
- SOSA, Eduardo. "¿Crisis de gobernabilidad en la gestión ambiental? Perspectivas y desafíos futuros para la institucionalización pública ambiental provincial". En *Gobernabilidad para el Desarrollo Sustentable*. Premio de Monografía. Adriana Schiffrin, 2003. Ed. Fundación Ambiente y Recursos Naturales – FARN-, Buenos Aires, 2003.
- SOSA, Nicolás. "Ética Ecológica y Movimientos Sociales" en BALLESTEROS, J. y PEREZ, A. *Sociedad y Medio Ambiente*. Ed. Trotta, 2º ed., Madrid, 2000.
- SCHUMACHER, E. *Lo pequeño es hermoso*. Blume, Madrid, 1978.
- TOFFLER, A. *La tercera ola*. Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1980.
- TOFFLER, Alvin y Heidi. *La creación de una nueva civilización*. Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1996.
- TOLEDO, V:M. *Ecología, espiritualidad y Conocimiento -de la sociedad del riesgo a la Sociedad sustentable-* PNUMA –ORLAC- Universidad Iberoamericana, México, 2003.
- TORNOS MAS, Joaquín y GALÁN GALÁN, Alfredo. *Comunicación Pública*. Marcial Pons, Madrid, 2000.
- TRUYOL Y SERRA, A. *Los derechos humanos*. Madrid: Editorial Tecnos, 1982
- VALENCIA MARTIN, G.. -"Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación". Rev. Noticias de la Unión Europea, Nº 190, noviembre de 2000, pág. 181.
- "La legislación catalana sobre intervención integral de la administración ambiental", en III Congreso Nacional de Derecho Ambiental de ADAME, Colección Encuentros Ambientales, 2000.
- VELASCO CABALLERO, Francisco. *La información administrativa al público*. Ed. Montecorvo, Madrid, 1998.

- VILLANUEVA, E. *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F., 2003.
- VILLASANTE; T. R.: "Participación e Integración social".
<http://habitat.aq.upm.es>
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. *Los derechos del público*. Ed. Tecnos, Madrid, 1995.
- VIZCAYA ALONSO, D. "Lenguaje e Información". Data Grama Zero - Revista de Ciência da Informação - v.2 n.4 ago/01. www.dgz.org.br/ago01/Art_02.htm
- VON MOLTKE, K. y RYAN, D. *Medio Ambiente y Comercio: El caso de Mercosur y los Principios de Winnipeg*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., 2001
- WACKERNAGEL, M y REES, W. *Nuestra huella ecológica: Reduciendo el impacto humano sobre la Tierra*. IEP/Lom Ediciones, Santiago, Chile 2001.
- WALSH, J.R. "El libre acceso a la información ambiental: Una pieza clave en la reglamentación del artículo 41 de la Constitución Nacional". Revista LA LEY, Bs. As. 01/04/2004.
- WITKER, Jorge. *Como elaborar una tesis en derecho*. Ed. Civitas, Madrid, 1996.
- YILMAZ, B. "The right to information: Is it possible for developing countries?" IFLA journal 25 (2), 1999.
- ZAFFORE, J. *Información social. Derechos y regulación*. Ed. Depalma, Buenos Aires, 2000.

Reunido el Tribunal que suscribe en el día de la fecha acordó otorgar, por _____ a la Tesis
Doctoral de Don/Dña. _____ la calificación de _____.

Alicante _____ de _____ de _____

El Secretario,

El Presidente,



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante
UNIVERSIDAD DE ALICANTE
Comisión de Doctorado

La presente Tesis de D. _____ ha sido
registrada con el nº _____ del registro de entrada correspondiente.

Alicante ____ de _____ de _____

El Encargado del Registro,