

Comentarios al documento presentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre los Temas a Considerar en el Instrumento Regional para la Cabal Aplicación del Principio 10

Comentarios generales:

En términos generales, una visión plural e inclusiva en torno a los derechos de acceso, a la altura de los desafíos que se enfrentan actualmente en materia socio-ambiental, debe reconocer que la participación democrática de los ciudadanos, la ecología y la equidad son tres partes indispensables e inseparables para garantizar la sustentabilidad de la gobernanza de los recursos naturales. Dicho de otra forma, los principios que den forma a esta visión común deben estar encaminados a asegurar a la vez un uso de los recursos naturales que respete estrictamente los límites de los ecosistemas que se intervienen y fortalecer la democracia y el respeto irrestricto de los derechos humanos. Para ello se debe reducir significativamente los niveles de inequidad y desigualdad en los territorios sub-nacionales, así como avanzar hacia estándares vinculantes de transparencia y rendición de cuentas de responsabilidad de las autoridades políticas y de las instituciones públicas, que operan tanto en una escala nacional, regional y local.

En relación a los principios, la distinción entre la igualdad/desigualdad y la equidad/inequidad es relevante (Banco Mundial 2006; Bebbington, Dani et al. 2008; Bebbington & Bebbington 2011). La noción de desigualdad se refiere fundamentalmente a los patrones en la distribución de resultados (ingresos, consumo, etc.), mientras que la idea de la inequidad se refiere a la distribución de las oportunidades y de las capacidades para influir o incidir en los procesos socio-económicos y socio-políticos. En tal medida, el término equidad se aproxima a la idea justicia socio-ambiental y, por lo tanto, permite poner de relieve los factores que impiden a las poblaciones vulnerables incidir en los procesos de toma de decisiones en contextos territoriales caracterizados a la vez por significativas dosis de inequidad y desigualdad – tal como ocurre en la vasta mayoría de los países de la región. Por lo anteriormente dicho, consideramos más apropiado incluir la idea de equidad en lugar de la igualdad en los principios que dan forma a la visión común.

Asimismo, dentro de los principios debe considerarse que la realidad multidisciplinaria del sector medioambiental, su gestión y dirección tradicionalmente sectorial, sumado a la gran especialización de la institucionalidad que lo rige y las crecientes falencias que ha mostrado la gestión clásica de esta, obliga a pensar el tránsito hacia nuevas formas de gestión y gobernanza. Considerar a los ciudadanos no como simple depositarios de necesidades, en contraposición de las capacidades del gobierno, sino entender que ambos sectores de la sociedad comparten en mutua interdependencia tanto necesidades como capacidades. Una gobernanza nueva debe enfrentar la interdependencia en la etapa

temprana de resolución de problemas abriendo los procesos de gobernanza para la interacción con las capacidades que se encuentran distribuidas, abrirse a la interacción con el contexto, de tal manera que las externalidades tratadas antiguamente como problemas de segundo orden por los departamentos especializados, sean ahora incorporadas en la definición de problemas y estrategias. Debe tenerse como principio la Transversalidad que equivale al “reforzamiento de la coordinación horizontal o lateral, frente a las limitaciones de la coordinación vertical. Supone la búsqueda de cauces de relación entre unidades, sin ascender por la línea de mando, ni arrebatar la capacidad de decisión a la base. La transversalidad es una apuesta por la convivencia de la especialización, que favorece a la profundidad de los conocimientos aplicándolos a los problemas, con la interdisciplinariedad en su tratamiento”.

En términos de la relación entre los tres derechos de acceso en análisis – información, participación y justicia – debe establecerse clara y explícitamente la interdependencia tanto conceptual como en la implementación del conjunto de estos derechos. Esto quiere decir que asegurar el derecho a la información ambiental de calidad para todas las partes interesadas es condición de posibilidad para cumplir con los otros derechos. Sin acceso a una información ambiental relevante transparente y accesible para todos los actores concernidos, simplemente no es posible garantizar un involucramiento activo de todos los actores interesados ni asegurar el acceso a la justicia en condiciones equitativas para el conjunto de la población. En otras palabras, la vulneración de uno de los derechos de acceso conlleva la posibilidad cierta de vulneración de los demás derechos. Sólo entendidos como un todo que es más que la suma de sus partes, los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental cobrarán pleno significado en términos sustentables a la hora de implementar el Principio 10.

Comentarios específicos a considerar en derecho de acceso a la información ambiental. Área de Transparencia Activa:

Debe señalarse en el instrumento la relevancia de una buena rendición de cuentas o accountability por parte de la institucionalidad ambiental. Esta debe entenderse como la obligación de demostrar y tomar responsabilidad a la luz de las expectativas acordadas, y responde la pregunta, ¿quién es responsable hacia quiénes y por qué? La información que el sector público provee no sólo debe limitarse a una descripción del estado actual de los diversos ecosistema nacional y sus subsistemas, sino que debe tenderse hacia una rendición periódica del modo en que las instituciones llevan a cabo sus funciones, los objetivos y visiones propuestas por estas, cotejados con los resultados que en definitiva se obtienen tanto a corto como mediano plazo, a escala nacional y local.

Comentarios específicos a considerar en derecho de acceso a la participación:

En primer lugar, debe establecerse clara y explícitamente el tipo de participación que se busca promover y viabilizar. ¿Se trata de procesos participativos consultivos o vinculantes? ¿En qué medida específica los mecanismos de participación incidirán en los temas abordados, ya sean proyectos de inversión (públicos o privados) o planes o políticas públicas? ¿Bajo qué tipo de procedimientos, fundamentos y plazos se dará respuesta a los planteamientos y consideraciones ciudadanas? Es clave establecer con claridad que las instancias de

participación y deliberación ciudadana deben versar sobre temas relevantes para los ciudadanos, que las involucren directamente – por medio de roles precisos y bien definidos desde un comienzo – y sobre los cuales éstas puedan efectivamente tomar decisiones. Instancias de participación mal diseñadas o deficientemente adaptadas a las características de los territorios y de los distintos grupos que los habitan, pueden traducirse en una deslegitimación de las propias instancias participativas debido al desgaste asociado a una participación mal delimitada o indefinida, y a la merma de confianza y credibilidad que de ella deriva.

En segundo lugar, debe impedirse todo tipo de manipulación de los ciudadanos. Para ello se debe establecer con claridad y transparencia el compromiso y el alcance que se le va a dar a las decisiones y deliberaciones ciudadanas, evitando así buscar a través de la participación ciudadana que se ‘legitimen’ decisiones tomadas *a priori* por otros actores (sean públicos o privados) – dándoles a estas una imagen de decisiones colectivas que representan una pluralidad de voces pero que en la práctica no encarnan más que el sentir de los actores más poderosos. En el caso de una primacía de intereses, necesidades o expectativas particularistas, éstas tienden a deslegitimar las decisiones colectivas y a aplazar los problemas de fondo, sobre todo cuando las demandas de la población son extensas y las soluciones que se pueden brindar colectivamente para todos son insuficientes.

En tercer lugar, se deben establecer claramente los mecanismos que permitan evitar que aquellos actores más educados (que suelen ser aquellos que detentan un mayor poder económico, acceso a una información relevante, etc.), sean quienes puedan desempeñar un rol determinante en las discusiones, y que terminen por profundizar así inequidades que se buscan reducir. En la línea de asegurar procesos deliberativos plurales, equitativos y transparentes, estos mecanismos deberían al menos incluir las siguientes consideraciones: a) garantizar la provisión de información ambiental relevante en forma clara, oportuna, y comprensible para todas las partes interesadas; b) garantizar la expresión y consideración efectiva de todos los actores concernidos, así como procedimientos, fundamentación y plazos claros de las decisiones adoptadas; y c) garantizar la incorporación efectiva de grupos vulnerables y/o tradicionalmente excluidos de los procesos de toma de decisiones, con especial énfasis en criterios étnicos y de género, de forma tal de poner en práctica procesos participativos inclusivos y horizontales efectivos.

Por último tanto a nivel de proyectos públicos y privados como a nivel de políticas, planes, normas, reglamentos, programas y estrategias debe tenderse a una participación que no sea puramente episódica o esporádica. La transversalidad como pilar de una efectiva gobernanza ambiental debe contemplar instancias de participación permanente de la ciudadanía, involucrándola en las instituciones y decisiones que se adopten respecto de los proyectos específicos y políticas públicas. Debe potenciarse y fortalecerse una organización que autorice los intercambios con la periferia y la combinación de recursos técnicos (vinculados a la experiencia de los actores) y recursos políticos (relacionados con la posición de los actores en el sistema político) de manera constante. Esta gobernanza en red creará un proceso de fomento de visiones compartidas de sustentabilidad del sistema que es objeto de la política pública o proyecto en cuestión, alineando las estrategias individuales de los actores y creando valores compartidos respecto a la sustentabilidad del desarrollo.

Literatura de referencia

Bebbington, A; A. Dani, A. de Haan; M. Walton, eds. (2008). *Institutional pathways to equity: Addressing inequality traps*. Washington, DC: World Bank.

Bebbington, D, H; Bebbington, A. (2010). Extraction, Territory, and Inequalities: Gas in the Bolivian Chaco, *Canadian Journal of Development Studies /Revue canadienne d'études du développement*, 30:1-2, 259-280

World Bank. (2006). *Equity and development: World development report 2006*. Washington, DC: World Bank.

Ruano De La Fuente, José Miguel. La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. En: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal 8 a 11 de Octubre. 2002.

International Institute for Sustainable Development (IISD). HUPPÉ, Gabriel, CREECH, Heatcher y KNOBLAUCH, Doris. *The Frontiers of Networked Governance*. IISD Report. Canada: International Institute for Sustainable Development, Febrero 2012.

Salvador, Miquel. E-Gobierno y cambio institucional: El impulso de la Transversalidad en la Administración Pública. En: IX Congreso Español de Ciencia Política y de Administración "Repensar la democracia: inclusión y diversidad", Málaga, España, 23, 24 y 25 de septiembre 2009. Actas. Málaga: Eds. AECPA.