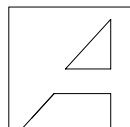




CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES
COMITE DE ESTUDIOS AMBIENTALES



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

TALLER SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Organizado por Dolores Lavalle Cobo y Marta B. Rovere

Con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer

1º de octubre de 2001

Facilitación:



FUNDACION PARA EL
CAMBIO DEMOCRATICO

Member of Partners for Democratic Change

Juan Dumas
Silvana Gallego

1. Consideraciones generales acerca del acceso a la información. Objetivos del taller

- Situación actual

El derecho a la información y el libre acceso a la misma constituyen elementos fundamentales para garantizar una democracia participativa. La ausencia de espacios de participación para la ciudadanía y de transparencia en la toma de decisiones públicas, contribuyen a la corrupción generalizada y a una gestión de gobierno ineficaz e irregular.

En primer lugar cabe hacer referencia a la distinción que existe entre el “derecho a la información” y el “acceso a la información”. El primero alude a la obligación del Estado de adoptar una estrategia de publicidad de su actividad y a la elaboración y difusión de la información, por ejemplo, a través de la preparación de informes o la difusión de estadísticas resultantes de sus actividades de control y monitoreo.

En segundo término, cuando se habla del “acceso a la información” se refiere al acceso del ciudadano a la información administrada por el Estado, que obliga a éste a instrumentar un sistema jurídico especial que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información. El libre acceso a la información constituye uno de los medios primordiales para evitar la corrupción y la falta de transparencia en la toma de las decisiones públicas y para contribuir a establecer una relación más fluida entre gobernantes y gobernados. A diferencia de la democracia representativa, en la cual la participación de los ciudadanos se agota en el acto de voto de sus gobernantes, la democracia participativa permite a los ciudadanos participar en la toma de las decisiones gubernamentales.

Puede decirse entonces, que el reconocimiento del derecho de libre acceso a la información, produce la transformación de la noción de actos de gobierno, y por ende, el paso de una democracia representativa a una de tipo participativo. Esto hace que con la participación de los gobernados, éstos se conviertan en copartícipes de los actos de gobierno, y a su vez, multiplica el número de actores que intervienen en la toma de decisiones gubernamentales. Ello permite la transparencia en la gestión de gobierno y reduce las posibilidades de tergiversación de los datos y la manipulación de la información pública.

A su vez un régimen de libre acceso a la información contribuye a la desconcentración del poder y a la reducción de la discrecionalidad administrativa y política, y permite tender hacia una administración y gestión de gobierno más transparente y confiable.

Frecuentemente, los habitantes de nuestro país al requerir información ante las dependencias públicas o privadas (por ejemplo empresas

privadas que prestan servicios públicos), ven rechazados sus pedidos debido a dos motivos fundamentales: a) la ausencia de una Ley Nacional de Acceso a la Información y, b) la falta de ejercicio continuo y sistemático por parte de los ciudadanos del derecho de acceso a la información, y el incumplimiento del deber por los funcionarios o dependientes de organismos públicos y/o privados, de proveerla y dar curso a las solicitudes que le son elevadas por aquellos.

Respecto al tema de la información ambiental en particular, éste fue receptado por la Constitución Nacional luego de la reforma de agosto de 1994, que en su artículo 41 – establece el derecho de todo habitante a gozar de un ambiente sano y equilibrado- y dispone en su tercer párrafo que “*las autoridades...proveerán a la información ambiental*”, de lo cual surgen tres obligaciones implícitas en materia de información ambiental: 1) necesidad de almacenar información; 2) hacerlo en forma sistemática y periódica y 3) ordenarla de modo de facilitar el acceso a la misma.¹

Si bien este derecho aún no fue reglamentado a nivel nacional, al menos implícitamente fueron impuestas al Estado ciertas obligaciones en materia de información ambiental.

Por otro lado, la Ciudad de Buenos Aires, constituida en entidad autónoma a partir de la reforma de la Constitución Nacional², también posee su propia Constitución, en cuyo artículo 12, inciso 2 establece el derecho de sus habitantes a “*...comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente...*”. Dentro de este contexto fueron sancionadas dos normas que refieren al acceso a la información, y una de ellas regula el acceso a la información ambiental. Por un lado, la ley 104 sobre Acceso a la Información, y por el otro, la ley 303 que reglamenta el Acceso a la Información Ambiental.

Algunas provincias, como la de Chubut, por ejemplo, contemplan el derecho de libre acceso a la información. Esta provincia, en el art. 11 de la ley 3.764 dispone que todo habitante de la Provincia posee el derecho de libre acceso a las fuentes de información de los actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales emanados del Estado provincial y de las corporaciones municipales. Cabe destacar, que aclara que no es necesario para el solicitante indicar las razones que motivan su requerimiento.

¹ “El Acceso a la Información Pública, el Ambiente y el Desarrollo Sustentable”, Manual N° 3, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, FARN, 1997, elaborado por Daniel Alberto Sabsay y Pedro Tarak, dentro del marco del Proyecto financiado por la Embajada de Canadá en Argentina a través del Programa Fondo Canadá”.

² Según lo dispuesto por el artículo 129 de la Constitución Nacional la Ciudad de Buenos Aires posee un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción.

La Constitución de la Provincia de Buenos por su lado, dispone que la Provincia debe garantizar a sus habitantes el derecho a solicitar y recibir información adecuada y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales.

En encuentros informales realizados con ONG's ambientales se llegó a la conclusión de que en muchas ocasiones, la defensa del derecho a un medio ambiente sano se ve obstaculizada por la imposibilidad de acceder a la información necesaria para desarrollar su labor en forma efectiva.

- **Objetivos perseguidos por el Taller**

El Taller tuvo por **objetivo** obtener un indicador acerca de la relevancia del tema en la sociedad argentina, a partir del debate acerca de las necesidades y vacíos existentes en materia de derecho a la información ambiental y su libre acceso por la ciudadanía. También se propuso ofrecer un espacio de diálogo y comunicación entre los diversos actores invitados respecto a la temática del taller. Ambos objetivos fueron alcanzados con excelentes resultados.

Como **finalidad última** el taller aspiró a promover la creación de mecanismos de participación ciudadana efectivos, que contribuyan a lograr la transparencia en la toma de decisiones de los gobernantes y contribuir al fortalecimiento de dicho proceso.

- **¿Por qué fueron elegidos estos temas?**

En cuanto al diseño del taller la selección de los temas fue profundamente analizado y debatido entre las organizadoras. Se decidió trabajar solamente sobre dos consignas, para ofrecer tiempo suficiente a todos los participantes a fin de que éstos pudieran expresar sus perspectivas y para posibilitar la construcción de un diálogo fructífero.

Con respecto a las consignas, se decidió priorizar aquellos aspectos que fueran clave para iniciar un diálogo sobre el acceso a la información ambiental a partir de los cuales se desarrollaran los demás componentes que lo completan.

- **¿Por qué un taller de cuatro horas?**

Se consideró que se trataba de un tiempo razonablemente suficiente para discutir ambas consignas, tomando en consideración además el tiempo

³ Desayuno de trabajo realizado en el CARI el 4 de abril de 2001, organizado por el Comité de Estudios Ambientales en el tema "Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente".

limitado con que cuentan los participantes para asistir a este tipo de eventos, debido a sus ocupaciones laborales habituales.

- **¿Por qué estos participantes?**

Desde un comienzo se tuvo en claro que la convocatoria al taller debía ser lo más amplia e intersectorial posible. De esa forma se lograría obtener una visión integral del tema, un intercambio de ideas entre los diversos actores que fuera sumamente enriquecedor y que los consensos alcanzados al finalizar la actividad, estuvieran respaldados por una fuerte legitimación.

2. Agenda.

En base a lo descripto en el punto 1, se diseñó la siguiente agenda:

14.30 hs: Inauguración del taller

14.30 hs. – 15.10 hs:

- Apertura del taller: Sr. Frank Priess, Fundación Konrad Adenauer
- Introducción al taller y objetivos: Dras. Marta B. Rovere y Dolores Lavalle Cobo
- Exposición de consignas y metodología: Juan Dumas y Silvana Gallego
- Presentación de los participantes

15.10 hs. – 16.45 hs.: **CONSIGNA I: ¿Qué debe entenderse por información pública ambiental?**

16.45 hs. – 17.00 hs.: Coffee Break

17.00 hs. – 18.20 hs.: **CONSIGNA II: ¿Qué régimen de excepciones al acceso a la información pública ambiental sería deseable adoptar a su criterio?**

18.20 hs. – 18.30 hs.: Conclusiones y Cierre del Taller

Coordinación: Dras. Marta B. Rovere y Dolores Lavalle Cobo

Facilitación: Juan Dumas y Silvana Gallego, Fundación para el Cambio Democrático

Lugar de Realización: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

3. Conclusiones⁴

Consigna I: ¿Qué debe entenderse por información pública ambiental?

⁴ Los textos escritos en negrita y cursiva corresponden a las propuestas consensuadas por todos los participantes.

Desde el punto de vista terminológico, se acordó que no debe hablarse de información pública ambiental, pues toda información sobre actividades o decisiones que puedan afectar el ambiente es por sí misma, pública. Corresponde, entonces, hablar de **“información ambiental.”**

Los participantes acordaron que una definición de información ambiental debe responder a los siguientes criterios:

- Amplitud en la formulación,
- Independencia de la fuente de información. Es decir, que se trata de información sobre cualquier actividad que pueda afectar la calidad de vida de los habitantes, con independencia de quién emita la información.
- Incorporación del concepto de riesgo ambiental.

Considerando dichos criterios y, tomando como base el enunciado del proyecto de ley que actualmente tiene media sanción en el Senado, se acordó como definición de “información ambiental”, la siguiente:

“toda información disponible en cualquier forma de expresión o soporte que guarde referencia a:

- a. El estado del ambiente o alguno de sus componentes, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y medidas que generen o puedan generar un riesgo ambiental.***
- b. Los planes y programas de gestión del ambiente, y las actuaciones o medidas de protección referidas a aquél.***
- c. Los proyectos no referidos específicamente al ambiente pero que puedan tener incidencia sobre él.”***

Durante el tratamiento de esta cuestión, los participantes plantearon otros temas relacionados con el problema del acceso a la información ambiental, que merecen ser abordados en profundidad:

- Consensuar los valores que en los que se sustenta la definición de información ambiental.
- La obligación del Estado de generar información
- ¿Cómo se garantiza la veracidad de la información?
- ¿Cómo obtener información holística y eficiente, y no parcial?
- Que la propia ley determine las condiciones para su efectivo cumplimiento, a saber:
 - Modo de difusión.
 - Sanciones por su incumplimiento.
 - Vías judiciales para obtener su cumplimiento.

- Autoridad de aplicación.
- Aplicación de la herramienta de presupuesto participativo donde corresponda.
- Especificación acerca de que el derecho de acceso a la información recae no sólo sobre la información elaborada por el Estado, sino también sobre la información recibida o utilizada como antecedente por aquél para su elaboración.

Consigna II: ¿Qué régimen de excepciones al acceso a la información pública ambiental sería deseable adoptar a su criterio?

Durante el tratamiento de la primera consigna, varios participantes manifestaron su deseo de tratar la cuestión del *acceso* a la información ambiental. Este requerimiento motivó la apertura de un breve espacio para trabajar sobre el “acceso a la información ambiental”, antes de continuar el trabajo sobre el régimen de excepciones.

Los participantes destacaron como necesidades, las que se indican a continuación:

- Impulsar la educación y capacitación en el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Ambiental, a partir de la enseñanza escolar primaria.
- Organización por el Estado de un sistema para que éste sistematice, integre y provea información. Para ello será necesario una fuerte inversión de recursos.
- Que la información esté proporcionada de modo que facilite la toma de decisiones.

Una vez retomada la consigna original, los participantes destacaron los principios en torno a los cuales debería girar un régimen de excepciones:

- Como principio general, rige el de la ***publicidad de los actos de gobierno***. Este principio incluye los antecedentes del acto de gobierno: informes, discusiones, dictámenes, etc.
- Según surge del Art. 19 de la Constitución Nacional, todo aquello que no esté prohibido está permitido. Por lo tanto, mientras no haya excepciones el sujeto tiene derecho a todo lo no prohibido. Conforme a este razonamiento, cualquier régimen de excepciones que se adopte debe ser de ***interpretación restrictiva***.
- Las excepciones deben estar justificadas por la ***protección de valores de jerarquía similar*** a la de los valores que tutela el derecho de acceso a la información.

- Las excepciones que se establezcan, deben tutelar la privacidad de los hombres (art. 19 Constitución Nacional), los derechos de los terceros, la seguridad nacional, y el bien común (art. 75 inc. 22 Constitución Nacional)

Tomando en cuenta estas consideraciones, los participantes juzgaron aceptable el régimen de excepciones previsto por el Proyecto de ley de Acceso a la Información Ambiental mencionado *ut supra*, que hoy tiene media sanción en Senado y que establece:

“Las solicitudes sobre información del ambiente sólo podrán ser denegadas en los siguientes casos:

a. Los relativos a materias protegidas por secreto comercial o industrial o propiedad intelectual;

b. Cuando pudiera afectarse la defensa nacional, la seguridad del Estado o las Relaciones Internacionales. La reserva deberá relevarse cuando hubiere cesado la necesidad de considerar a la información requerida como calificada y secreta;

c. 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;

d. Cuando pudiera afectarse la confidencialidad de datos personales;

e. Cuando no pudiera determinarse el objeto del requerimiento por falta de identificación de datos suficientes o imprecisión en la solicitud.

En todos los casos, la denegación deberá ser expresa y debidamente fundada y no tendrá lugar en aquellos supuestos en que fuera inminente la ocurrencia de un daño ambiental significativo, mediara un serio peligro para la salud pública o se verificaran violaciones a la legislación vigente.”

En relación al punto a) del presente régimen de excepciones, uno de los participantes preguntó a los presentes: *“¿quién y cómo se define qué información es confidencial dentro de las empresas?”*. Tras un intercambio de ideas, uno de los magistrados invitados respondió que el problema no radica tanto en *quién define* la confidencialidad, sino en *qué casos* puede “vencérsela”. Y esto dependerá de cada caso concreto teniendo en cuenta los valores tutelados que están en juego.

4. Pasos a seguir.

El presente borrador de informe se hará circular entre los participantes, quienes podrán realizar comentarios por escrito, enviándolos a doloreslavalle@sinectis.com.ar o a martabruni@yahoo.com

Los comentarios serán adjuntados como anexo al borrador, sin que éstos alteren las conclusiones obtenidas durante el taller, y constituirá así el informe definitivo.

El presente informe será presentado ante los siguientes organismos: Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental de la Nación; Secretaría de Medio Ambiente y Espacio Público de la Ciudad de Buenos Aires; Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Cámara de Diputados de la Nación; Comisión de Ecología y Desarrollo Humano de la Cámara de Senadores de la Nación y Defensoría Adjunta en Medio Ambiente, Comunicaciones, Hábitat y Urbanismo de la Defensoría del Pueblo Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires.

5. Listado de Participantes

Organizaciones no gubernamentales

Lic. María Gowland
Coordinadora General
Fundación Ciudad

Ing. Carlos Pablo Rizzuti
Vicepresidente
Asociación Civil de Estudios Populares

Dr. Daniel Ryan
Director Ejecutivo Adjunto
Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Dr. Diego Kravetz
Programa Control Ciudadano
Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Dr. Santiago Jelenic
Presidente
Asociación Civil Pro-Vicente López

Ente Regulador de Servicios Públicos

Lic. Irene Wais,
Directora
Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ente de la Ciudad)

Poder Judicial

Dr. Juan Narciso Lugones
Juez de la Cámara Federal de Apelaciones San Martín

Dr. José Luis Monti
Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial

Dr. Román Julio Frondizi
Excma. Cámara Federal de Apelaciones de La Plata

Empresas

Sr. Santiago Blaksley
Fortín Maure
Gerente General

Sr. Michael Thibaud
Ecopuerto.com
Presidente

Medios de Comunicación

Sr. Carlos March
Director Ejecutivo
FUNDACION PODER CIUDADANO
Agencia de Noticias Infocívica

Poder Ejecutivo

Dr. Augusto Paz
Coordinador del Programa de Desarrollo Sustentable
Secretaría de Medio Ambiente y Espacio Público
Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Poder Legislativo

Arq. Ricardo Jilek
Asesor
Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano
Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Lic. Guillermo Urribarri
Secretario
Comisión de Ecología y Desarrollo Humano
Honorable Cámara de Senadores de la Nación

Organismo Internacional

Dr. Eduardo Rodríguez Vergez
Oficial de Programa
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Facilitación

Dr. Juan Dumas – Coordinador de Programas
Lic. Silvana Gallego – Coordinadora de Programas
Fundación para el Cambio Democrático

Organización y Coordinación

Dra. Marta B. Rovere
Dra. Dolores Lavallo Cobo

Al Taller fueron invitados también el Lic. Antonio E. Brailovsky, Defensor Adjunto en Medio Ambiente, Comunicaciones, Hábitat y Urbanismo de la Defensoría del Pueblo Adjunta de la Ciudad de Bs. As., el Lic. Gustavo Márquez, Director de la Revista Eco-Gestión y la Profesora Georgina Gentile, del Programa de Promoción y Participación con la Sociedad Civil, Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental de la Nación, quienes justificaron su imposibilidad de asistir, debido a razones personales o laborales.

6. Evaluación del Taller

A continuación se presenta una serie de preguntas dirigidas a los participantes, cuya finalidad es obtener una evaluación del taller.

Agradeceríamos nos hicieran llegar sus impresiones, observaciones y comentarios sobre el desarrollo de la actividad. De esta manera contaremos con información valiosa, que nos permitirá mejorar la planificación y organización de futuras actividades sobre la problemática analizada en el taller.

a) ¿Qué otros actores considera se podría haber invitado al taller?

- b) ¿Está satisfecho con la metodología empleada para trabajar en el taller?
- c) ¿Cómo calificaría los contenidos del documento base, del taller y del informe?
- d) ¿Se sintió cómodo con el lugar, el horario de inicio y la agenda en general?
- e) ¿Qué opinión tiene sobre las consignas trabajadas en el taller?
- f) Otros comentarios

Por último aprovechamos la oportunidad para plantear por este medio, la posibilidad de circular material sobre el tema de acceso a la información, para lo cual tomaremos como base la lista de participantes. Quien no desee estar incluido en el listado, por favor comunicarlo a Marta B. Rovere o Dolores Lavalle Cobo. Muchas gracias.