

Instrumentos y estrategias para promover
la participación ciudadana y
de la sociedad civil en la
gestión ambiental

Alain Santandreu

Junio 2007



Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental

Alain Santandreu



Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación
del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Este documento fue elaborado en el marco del Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay (URU/05/001), ejecutado por la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con la cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. También apoyan este proyecto la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana y de la Embajada de Francia.

Los contenidos del documento no reflejan necesariamente la opinión de las instituciones que apoyan o en cuyo marco se realiza el Proyecto.

Comentarios al documento pueden enviarse por correo electrónico, fax o personalmente a las direcciones del Proyecto.

Este material puede ser reproducido total o parcialmente citando la fuente y enviando a la dirección del Proyecto una copia del documento en que sea utilizado.

Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay (URU/05/001)

DINAMA

Galicia 1133

Montevideo, Uruguay

Tel/fax (00 598 2) 917 07 10 int: 4200

Correo electrónico: info@snap.gub.uy

Sitio web: <http://www.snap.gub.uy>

Contenido

AGRADECIMIENTOS	3
RESUMEN EJECUTIVO	4
INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO 1	8
1. MARCOS LEGALES PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL	8
1.1 Marcos legales para la gestión ambiental.....	8
1.2 Nuestro desafío: reglamentar en forma participativa la legislación ambiental vigente y promover nuevos marcos legales que faciliten la gestión ambiental participativa.....	13
CAPÍTULO 2	14
2. MARCOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL.....	14
2.1 La aplicación de la legislación ambiental: dos modelos para armar	14
2.2 Fortalecer la gestión ambiental participativa: procedimientos y coordinación.....	15
2.3 Nuestro desafío: mejorar la coordinación, hacer más transversal la temática ambiental y fortalecer la gestión ambiental participativa	16
CAPITULO 3	18
3. POLÍTICA Y GESTIÓN AMBIENTAL PARTICIPATIVAS	18
3.1 Modelos y enfoques para la formulación participativa de políticas ambientales.....	18
3.2 Política y gestión ambiental participativa	21
3.3 Principios de política ambiental participativa	21
3.4 Sistemas descentralizados para la formulación participativa de políticas ambientales	26
3.5 Nuestro desafío: promover procesos en red para formular una política ambiental participativa y descentralizada	27
CAPITULO 4	29
4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GESTIÓN AMBIENTAL.....	29
4.1 Ciudadanía y sociedad civil	29
4.2 Los múltiples rostros de la participación.....	32
4.3 Participación ciudadana y de la sociedad civil.....	34
4.4 Caracterización de la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental	37
4.5 Algunas condiciones que aseguran la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental.....	44
4.6 Nuestro desafío: facilitar las condiciones que aseguren la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental.....	45
CAPITULO 5	46
5. INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL PARTICIPATIVA	46
5.1 Instrumentos para la gestión ambiental participativa	46
5.2 Nuestro desafío: mejorar los procedimientos y promover nuevos instrumentos participativos para la gestión ambiental nacional	54
CAPITULO 6	56
6. ESTUDIOS DE CASO: INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL PARTICIPATIVA EN URUGUAY	56
6.1 Puesta de Manifiesto y Audiencia Pública en el proceso de EIA.....	56
6.2 La Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente (COTAMA)	62
6.3 Comisiones Asesoras Específicas de Área en el marco del SNAP.....	66
CAPITULO 7	70

7. RECOMENDACIONES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL NACIONAL	70
BIBLIOGRAFÍA	72

Índice de recuadros

Recuadro 2. El enfoque de la participación anticipada o temprana en la política ambiental chilena	25
Recuadro 3. Ley Bases de la descentralización en Perú	26
Recuadro 4. El concepto de sociedad civil propuesto por la ONU	31
Recuadro 5. La acción de amparo en Uruguay	36
Recuadro 6. Nuestra incipiente cultura ambiental	41
Recuadro 7. Irrupción ciudadana y Estado tapón	43
Recuadro 8. Participación ambiental ciudadana en Chile	47
Recuadro 9. La consulta ciudadana por Internet en México	48
Recuadro 10. La iniciativa popular en los países de ALC	49
Recuadro 11. La gestión alternativa de conflictos ambientales (GAC).....	52
Recuadro 12. La desobediencia civil como instrumento de participación de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.....	54
Recuadro 13. La definición de impacto ambiental negativo	57
Recuadro 14. La Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural	62
Recuadro 15. El Grupo Ambiental Montevideo (GAM)	63
Recuadro 16. Reglamento de la COTAMA	64
Recuadro 17. La Comisión Asesora Local Provisoria de la Laguna de Rocha	67
Recuadro 18. La Comisión Asesora Permanente (CAP): un paso clave en la gestión participativa y coordinada del Parque Natural Municipal del Santa Lucía (Montevideo).....	68

Índice de tablas y diagramas

Tabla 1. Principales regulaciones nacionales sobre ambiente y biodiversidad	10
Diagrama 1. Ciclo para la formulación de políticas ambientales	20
Tabla 2. Principales características de las organizaciones e instituciones que participan en la gestión ambiental nacional	33
Diagrama 2. Tipos y grados o niveles de participación	38
Diagrama 3. Tipos, grados o niveles y derecho a la participación	39
Tabla 3. Instrumentos de participación ciudadana reconocidos en las políticas ambientales de países seleccionados de ALC	49
Tabla 4. Instrumentos de participación ciudadana reconocidos en la política ambiental nacional	51
Diagrama 4. Tipos, grados o niveles e instrumentos para la participación.....	51
Tabla 5. Principales características de los instrumentos seleccionados.....	56
Diagrama 5. Procedimiento de una Audiencia Pública para EIA	57

AGRADECIMIENTOS

El presente texto es el resultado de un trabajo en el que participaron, con diversos aportes, técnicos, activistas y tomadores de decisión preocupados por la necesidad de mejorar los instrumentos de participación ciudadana y de la sociedad civil para la gestión ambiental que hoy existen en el país.

Quiero reconocer especialmente los aportes de Guillermo Scarlato, Coordinador General del Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y Soledad Ávila, Responsable del Componente de Participación de dicho Proyecto; así como a Paola Mejía, asistente de investigación quien realizó las entrevistas y elaboró las fichas de registro de los instrumentos de gestión ambiental participativa utilizados a nivel nacional.

Muchas gracias a Alicia Torres, Directora Nacional de Medio Ambiente; José Luis Genta, Director Nacional de Agua y Saneamiento, Roberto Elissalde y Diego Pastorín, Asesores del Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y Leonardo Herou Director de Gestión Ambiental de la Comuna Canaria por sus aportes y valiosos comentarios.

Un agradecimiento especial a las/os funcionarios de las distintas direcciones nacionales del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente que nos brindaron su tiempo y nos permitieron conocer sus opiniones, Marcelo Cousillas, Víctor Cantón, Daniel Collazo y Luján Jara de la DINAMA; Cecilia Catalurda y Karen Tierney de la DINOT; Daniel Greif y Rosario Silva de la DINASA. También quiero agradecer el tiempo y compromiso de las/os técnicos y activistas de las ONG ambientalistas que fueron consultados, María Selva Ortiz de Redes Amigos de la Tierra, Gerardo Honty del Centro de Estudios Uruguayo de Tecnologías Apropriadas (CEUTA) y Rafael Tejera de la Red Uruguaya de ONG Ambientalistas.

Finalmente quiero dejar constancia que el presente texto refleja exclusivamente la opinión y puntos de vista del autor y no compromete la opinión de las instituciones mencionadas.

Alain Santandreu

Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental

Alain Santandreu
Alain_santandreu@yahoo.com

RESUMEN EJECUTIVO

Cada vez son más los países que promueven enfoques en red para la formulación de sus políticas ambientales incorporando la participación ciudadana como uno de sus componentes básicos. Los gobiernos han comprendido que deben lidiar con una diversidad de ciudadanos que poseen distintos valores, visiones e intereses, y han reconocido que las organizaciones que los representan conforman un espacio particular, diferente al Estado y al sector privado, pero con un legítimo interés por los temas públicos. El reconocimiento de la sociedad civil como una esfera particular e insustituible de las democracias modernas ha contribuido a mejorar los procesos de formulación y gestión de las políticas ambientales haciéndolos más democráticos y participativos.

En las últimas décadas la legislación ambiental internacional ha experimentado importantes avances, evolucionando de una legislación casual y sectorial de relevancia ambiental a una legislación propiamente ambiental. Una amplia gama de temas han pasado a ser parte de la agenda global (que en algunos casos, como en lo que respecta al cambio climático, asume ribetes dramáticos), y los países han comenzado a adoptar leyes marco y a designar sus autoridades ambientales. En este sentido, nuestro país cuenta con leyes marco y una autoridad competente (MVOTMA). Sin embargo, para que la legislación propiamente ambiental pueda ser efectiva, debe mejorarse la reglamentación, haciendo más participativos y rápidos los procesos. Paralelamente, se deben formular nuevos marcos que promuevan la participación ciudadana y de la sociedad civil, una deuda pendiente en nuestra legislación ambiental.

Otro tema que ha avanzado a nivel global refiere a la forma institucional que adoptan los gobiernos para gestionar los temas ambientales. En términos generales existen dos modelos: el de la agencia ambiental o *comisión*, que crea un espacio institucional para hacer más transversales los temas ambientales al interior de la administración (p.e. el CONAM en Perú); y el del *ministerio*, que crea una autoridad ambiental con competencias específicas para la aplicación de la legislación ambiental (p.e. el MVOTMA en Uruguay). El contar con una autoridad competente muestra la relevancia que el Estado le asigna a los temas ambientales, sin embargo no parece ser suficiente para lograr una gestión ambiental participativa. La aplicación de la legislación ambiental supone contar con marcos institucionales modernos, flexibles y efectivos; instrumentos adecuados y una política ambiental que considere la participación como uno de sus ejes de acción.

Los enfoques y procedimientos para la formulación de políticas ambientales también son temas de debate a nivel internacional. Es posible identificar, al menos, tres enfoques que conciben diferentes posibilidades de participación de otros actores en el proceso de formulación. Mientras que el *modelo racional* supone que el Estado cuenta con la información y las competencias suficientes para formular políticas en forma solitaria, el *modelo abierto* incorpora la consulta a actores clave y grupos de interés. Sin embargo, sólo el *modelo en red* supone que la formulación de políticas ambientales es responsabilidad compartida de los actores públicos, privados y de la sociedad civil. La idea de un gobierno producido por la sociedad da fundamento a este enfoque que comienza a desarrollarse cada vez con más fuerza en diversos países de la región.

Pero un Estado que apueste por la participación y por un enfoque en red debe contar con principios ambientales básicos. Principios como el precautorio, el de acceso público a la información, el de

responsabilidad compartida y el enfoque de la participación temprana son parte de los recursos disponibles para dar marco a la participación ciudadana y de la sociedad civil en el proceso de formulación de las políticas ambientales.

Esta participación involucra diversos actores entre los que se encuentran diversos organismos del Estado (ministerios, intendencias, entes autónomos y organismos descentralizados), el sector privado, los ciudadanos y la sociedad civil.

Por este motivo, identificar los diversos tipos de ciudadano que coexisten en un Estado democrático moderno y las diversas organizaciones de la sociedad civil que los representan es parte del ejercicio participativo de gobierno. Otro tema clave refiere al concepto de participación, tan ampliamente utilizado en formas y con sentidos tan diversos. En este sentido, entendemos la participación como un gradiente que va desde lo que denominamos participación consultiva, que promueve espacios de información y consulta, hasta llegar a la participación profunda, que empodera a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil. No olvidemos que la participación, además de ser un concepto, también es un derecho que debe contar con condiciones que aseguren su realización. En especial la presencia de una sociedad civil consolidada y autónoma, la existencia de un Estado facilitador y la presencia de un sistema político democrático.

Nuestro país cuenta con estas condiciones y dispone, además, de un conjunto de instrumentos específicos que promueven diversas formas de participación entre los que destacamos tres, que son motivo de estudios de caso en el presente documento: la puesta de manifiesto y las audiencias públicas, la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente (COTAMA) y las Comisiones Asesoras Específicas de área (CAE) creadas en el marco del SNAP.

La Puesta de Manifiesto y las Audiencias Públicas fueron concebidos como instrumentos de información y consulta a los actores locales directamente involucrados a un emprendimiento sujeto de Evaluación de Impacto Ambiental caracterizado por una forma de funcionamiento que recibe planteos y emite recomendaciones.

Por su parte, la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente (COTAMA) (uno de los instrumentos de gestión ambiental participativa más antiguos que dispone el país) representa un ámbito de participación consultiva. Formada por representantes de diversas organizaciones, instituciones y dependencias públicas, tiene cometidos específicos de coordinación interinstitucional, cooperación en la protección del ambiente, colaboración en la definición de políticas ambientales y asesoramiento al Ministerio y al Poder Ejecutivo.

Finalmente las Comisiones Asesoras Específicas de área creadas en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -que aún no han sido implementadas- tienen alcance local y cometidos que podrían incluir o, al menos contribuir, a la cogestión de las áreas a su cargo, una modalidad poco desarrollada en Uruguay.

Siempre se debe recordar que la gestión ambiental participativa no es un árbol de navidad al que se le puede colgar cualquier cosa. No se debe confundir una política ambiental participativa con los instrumentos que la conforman, pidiéndoles que sean tan flexibles que permitan cubrir con todas las demandas y necesidades de participación. Sin una legislación adecuada, instrumentos ambientales claros y voluntad y compromiso político de los distintos actores –sean éstos ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, del sector privado o del propio Estado- la participación, sencillamente, no es posible.

Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental

Alain Santandreu

Alain_santandreu@yahoo.com

INTRODUCCIÓN

Cada vez son más los países que promueven enfoques en red para la formulación de sus políticas ambientales incorporando la participación ciudadana como uno de sus componentes básicos. Los gobiernos han comprendido que deben lidiar con una diversidad de ciudadanos que poseen distintos valores, visiones e intereses, y han reconocido que las organizaciones que los representan conforman un espacio particular, diferente al Estado y al sector privado, pero con un legítimo interés por los temas públicos. El reconocimiento de la sociedad civil como una esfera particular de las democracias modernas ha contribuido a mejorar los procesos de formulación y gestión de las políticas ambientales.

Los avances en la legislación nacional y los acuerdos internacionales alcanzados en el marco del sistema de las Naciones Unidas, junto a la creciente organización y movilización de los ciudadanos y sus organizaciones a nivel local, nacional y global, han contribuido a modificar los mecanismos tradicionales por los que el gobierno formulaba y gestionaba las políticas en solitario o aliado a determinados grupos de interés, la mayor parte de las veces al margen de las necesidades y demandas de la sociedad civil.

Como parte de este proceso también ha cambiado la concepción de participación y se han creado y/o mejorado los instrumentos clásicos de gestión. En la actualidad la participación es concebida como un mecanismo de relación y cooperación entre el Estado, los ciudadanos y la sociedad civil, que permite generar nuevas y mejores propuestas estratégicas para la acción. Por este motivo, es reconocida como un gradiente que incluye desde un nivel de participación testimonial en el que se aplican instrumentos de información; pasando por uno de consulta en el que se promueven debates y espacios de concertación hasta un nivel profundo o de co participación en la gestión.

En nuestro país, la mayor parte de los instrumentos de gestión ambiental cubren los niveles de información, consulta y debate, aunque es posible encontrar algunos ejemplos de instrumentos de concertación (nunca desarrollados en su verdadero potencial) e incluso de coparticipación (aún sin definir con claridad). Adicionalmente, y pese a la voluntad expresada por las autoridades nacionales, existe cierto retraso en la introducción de nuevos procedimientos como los que se derivan del enfoque de la participación anticipada o aquellos que aseguran un mejor el acceso público a la información ambiental.

Por este motivo, el reconocimiento de la existencia de una diversidad de actores con intereses y capacidades específicas y la voluntad política de promover espacios participativos son pasos necesarios, aunque insuficientes, si no se acompañan con nuevos instrumentos y procedimientos más eficaces. Una gestión ambiental progresista debe apoyarse en principios ambientales participativos, asegurando que tanto los ciudadanos -en forma individual o colectiva- como las organizaciones de la sociedad civil, dispongan de mecanismos e instrumentos adecuados a sus intereses y posibilidades de participación. Promover una gestión ambiental participativa debería ser un objetivo de la política ambiental nacional.

El presente trabajo, realizado en el marco de la Fase Preparatoria del Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay (GEF/PNUD,

URU-05-001), identifica y analiza diversos instrumentos y estrategias y formula algunos lineamientos que buscan promover la participación ciudadana en la gestión ambiental nacional.

En el **capítulo 1** se describen los marcos legales para la gestión ambiental presentes a nivel nacional e internacional. Muestra el estado del arte, destacando el proceso de institucionalización de la temática ambiental en las constituciones y los marcos legales nacionales y la evolución hacia la sanción de normativa propiamente ambiental. Para el caso uruguayo revisa, en forma rápida, los marcos legales referidos a la participación en la gestión ambiental e identifica los principales vacíos existentes.

En el **capítulo 2** se muestran los diferentes modelos institucionales para la aplicación de la legislación ambiental (ministerio y comisiones) identificando sus potencialidades y limitaciones, y la necesidad de promover espacios efectivos de coordinación de la gestión ambiental nacional.

En el **capítulo 3** se definen, en forma operativa, los conceptos de política y gestión ambiental, se presenta un panorama de las políticas ambientales a nivel nacional e internacional -incluyendo una revisión de los diversos enfoques para la formulación de políticas públicas- y se describen cuatro principios ambientales que fundamentan la participación ciudadana en la gestión ambiental.

En el **capítulo 4** se discute el concepto de participación ciudadana en la gestión ambiental, se identifican las principales características de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, y se caracterizan, para el caso uruguayo, los tipos y niveles de participación existentes.

En el **capítulo 5** se describen los principales instrumentos de gestión ambiental participativa presentes a nivel internacional y nacional, y en el **capítulo 6** se pone una lupa a tres de ellos utilizados a nivel nacional: la Puesta de Manifiesto y las Audiencias Públicas previstas en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP); la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente (COTAMA) y las Comisiones Asesoras Específicas de área previstas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

Finalmente en el **capítulo 7** se presenta un conjunto de recomendaciones que buscan aportar insumos para un debate que permita mejorar los instrumentos y estrategias para una gestión ambiental participativa a escala nacional.

CAPITULO I

I. MARCOS LEGALES PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL

En las últimas décadas la legislación ambiental internacional ha experimentado importantes avances, evolucionando de una legislación casual y sectorial de relevancia ambiental a una legislación propiamente ambiental. La adopción de leyes ambientales marco y la designación de autoridades con competencias específicas en materia ambiental indican este avance.

En este capítulo se presentan, en forma rápida, los principales marcos legales para temas ambientales desarrollados a nivel internacional, identificando tanto los avances logrados como los vacíos que aún persisten. Una mirada a los marcos legales nacionales permite identificar los principales desafíos que deben abordarse si se desea promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la formulación de políticas y la gestión ambiental nacional.

I.1 Marcos legales para la gestión ambiental

El panorama internacional

Desde los años 1970, la temática ambiental ha pasado a ser parte de las agendas políticas de un creciente número de países. Desde la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Humano de Estocolmo (1972) hasta la de Johannesburgo (2002), pasando por el Informe Nuestro Futuro Común o Informe Brundtland (1987) y por la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992), los temas ambientales no han dejado de cobrar relevancia a escala global.

En la Unión Europea (UE) los temas ambientales han experimentado una importante expansión en los últimos 25 años. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (1992) previó la elaboración y puesta en práctica de la política comunitaria en materia de Medio Ambiente (Arts. 174 a 176), incluyendo la necesidad de promover un crecimiento económico que respete el ambiente mientras que el Tratado de Ámsterdam (1997) incorporó el desarrollo sostenible como uno de los objetivos de la UE. Desde 1973 se han adoptado seis Programas de Acción Ambiental que fijaron prioridades y principios clave y más de 200 actos legales de protección al ambiente que han regulado un amplio abanico de actividades relacionadas a la protección ambiental (Borrellmerlin. 2004).

La constitución de Canadá no prevé, en forma expresa, la protección del ambiente, sin embargo cuenta con una política ambiental sumamente desarrollada. En virtud de la naturaleza federal y provincial de su sistema político, no existe una ley marco única de referencia nacional para la protección del medio ambiente, aunque desde 1999 existe la Ley Canadiense de Protección Ambiental de alcance federal. Buena parte de su jurisprudencia ambiental deriva del derecho consuetudinario¹ que coexiste con el derecho civil ejercido exclusivamente para el derecho privado en Québec.

Por su parte, la constitución de los Estados Unidos tampoco aborda directamente la protección ambiental, no designa la autoridad gubernamental encargada de su protección ni incluye el derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente sano. Sin embargo, la legislación ambiental norteamericana cuenta con diversos instrumentos entre los que destacan las leyes federales y estatales, los fallos producidos en el marco de la aplicación del derecho consuetudinario y las normas dictadas por las distintas agencias federales (que adoptan rango de ley).

¹ En Canadá –al igual que en los Estados Unidos– se utiliza el sistema de derecho consuetudinario cuyo origen es el derecho inglés, y que se estructura con base a principios legales que abarcan los asuntos de orden civil. El sistema se basa en fallos anteriores de tribunales y antecedentes judiciales que se utilizan para interpretar y resolver los juicios y se aplican en todo Canadá, salvo en la provincia de Québec (de tradición francesa).

En América Latina y El Caribe (ALC), desde mediados de los años 1970 algunos países comenzaron a incorporar la temática ambiental a sus marcos legales y normativos. Sin embargo, recién en la década de 1990, se consolidó “la tendencia a elevar los principios ambientales a rango constitucional (Borrero. 2002). En términos generales, las constituciones de los países latinoamericanos incluyen: a) preceptos que consagran el dominio público y la propiedad del Estado sobre el ambiente y los recursos naturales; b) principios de política ambiental y; c) principios que reconocen el derecho al ambiente como derecho fundamental, colectivo o social, la equidad intergeneracional y los derechos de la naturaleza (Borrero. 2002).

Estos cambios fueron acompañados de modificaciones que actualizaron los marcos legales y crearon las autoridades ambientales nacionales bajo la forma de ministerios, comisiones o secretarías específicas. Como resultado, se distinguen tres tipos de legislaciones: a) la legislación casual de relevancia ambiental que refiere, básicamente, a la propiedad y al uso de los recursos naturales; b) la legislación sectorial de relevancia ambiental que refiere a la protección de los recursos naturales (flora, fauna, etc.), el ordenamiento de las actividades humanas (industrias, ciudades, etc.) y la protección de la salud humana; y c) la legislación propiamente ambiental (Brañez. 2001).

La adopción de leyes ambientales marco y la designación de autoridades con competencias específicas en materia ambiental constituye un avance significativo y un prerrequisito para garantizar la coherencia entre las políticas y las acciones de gestión ambiental.

Desde mediados de los años 1970, dieciocho países de ALC más Canadá adoptaron leyes marco en materia ambiental, entre los que se incluyen:

- Colombia (1974): Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente.
- Venezuela (1976): Ley Orgánica del Ambiente.
- Ecuador (1976): Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental;
- Cuba (1981): Ley N° 33 de Protección del Medio Ambiente y el Uso Racional de los Recursos Naturales (sustituida en 1997).
- Brasil (1981): Ley N° 6.938, Ley de Política Nacional del Medio Ambiente.
- Guatemala (1986): Ley para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.
- México (1988): Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que sustituyó a la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982.
- Bolivia (1992): Ley General del Medio Ambiente.
- Honduras (1993): Ley General del Ambiente.
- Chile (1994): Ley N° 19.300, Ley Bases Generales del Medio Ambiente.
- Costa Rica (1995): Ley Orgánica del Ambiente,
- Nicaragua (1996): Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.
- El Salvador (1998): Ley del Medio Ambiente.
- Panamá (1998): Ley General del Ambiente.
- República Dominicana (2000): Ley N° 64-00, Ley General del Ambiente y Recursos Naturales.
- Canadá (1999): Ley Canadiense de Protección Ambiental (de alcance federal).
- Uruguay (2000): Ley N° 17.283, Ley General de Protección Ambiental.
- Argentina (2002): Ley N° 25.675, Ley General del Ambiente.
- Perú (2005) por la Ley N° 28.611, Ley General del Ambiente que sustituyó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990.

Si bien los avances son notorios y muy auspiciosos, los marcos legales de los países de la región aún mantienen vigentes diversas características propias de los marcos sectoriales e incluso de los casuales. Por ejemplo, los temas de propiedad, uso, daños y perjuicios y tutela judicial sobre el medio ambiente aún permanecen regidos por los códigos civiles, mientras que los temas relacionados a los ilícitos

ambientales continúan siendo regidos por los códigos penales que, en ambos casos, parecerían ser insuficientes para enfrentar con éxito los nuevos desafíos en materia ambiental (Brañes. 1991 y 2001).

La situación nacional

En Uruguay las primeras leyes referidas a temas ambientales datan de principio del siglo XX² y la creación del Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente se remonta a 1971 (Ley N° 14.053). Sin embargo, recién en la década de 1990 los temas ambientales pasaron a cobrar relevancia con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) mediante la Ley N° 16.112, y la aprobación de un conjunto de leyes entre las que destacan la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley N° 16.466 de 1994), la Ley sobre el movimiento transfronterizo de sustancias peligrosas (Ley N° 17.220 de 1999), la Ley de creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Ley N° 17.234 de 2000), la Ley de control de la contaminación por plomo (Ley N° 17.774 y N° 17.775 de 2004), la Ley de envases y residuos de envases (Ley N° 17.849 de 2004), y la Ley de prevención de la contaminación acústica (Ley N° 17.852 de 2004).

Un cambio significativo es la reforma constitucional de 1997 que reconoce la protección ambiental como un tema de interés general. Como acertadamente sostiene Cousillas (2003) “el inicio del nuevo milenio significó un avance importante en la legislación ambiental uruguaya con la aprobación de la Ley General de Protección Ambiental – LGPA en el año 2000 (Ley N° 17.283) que reglamenta el Artículo 47 de la Constitución de la República de 1997 que declaró de interés general la protección del ambiente”. Aunque la LGPA no define ambiente o medio ambiente, subyace una concepción amplia que introduce en la legislación uruguaya el concepto de desarrollo sostenible como “aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de [las] generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”; tal como fuera planteado en el Informe Brundtland y por la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo³.

El capítulo II de la LGPA contiene normas generales y, especialmente, los principios de política ambiental nacional (Art. 6°) destacándose el principio de distinción, el preventivo, el precautorio, el de incorporación gradual y progresiva, el de información y participación, el de transectorialidad y el de cooperación internacional. El Artículo 8° asigna al MVOTMA la facultad de coordinación de la gestión ambiental integrada del Estado y de las entidades públicas en general, profundizando uno de sus cometidos fundacionales.

Por su parte, el capítulo III detalla las disposiciones que consagran o regulan soluciones legales para la calidad del aire, la capa de ozono, el cambio climático, las sustancias químicas, los residuos, la diversidad biológica y la bioseguridad. Dado que la legislación uruguaya no presentaba regímenes específicos para cada uno de esos aspectos, es necesario avanzar en su reglamentación.

Tabla 1. Principales regulaciones nacionales sobre ambiente y biodiversidad

Área	Legislación	Título o materia
General	Constitución de 1997	Art. 47: Declara la protección ambiental de “interés general”
	16.112/990	Creación del MVOTMA
	Decreto 261/993	Creación de la COTAMA
	Ley 16.466/994	Evaluación de Impacto Ambiental
	Ley 16.519/994	Aprobación del Protocolo Adicional de San Salvador sobre la Convención Americana de los Derechos Humanos
	Ley 17.283/2000	Ley general sobre protección del medio ambiente

² Entre las que destacan algunas leyes de protección de la flora y fauna como la Ley N° 9.481 de 1935 o la Ley de creación de parques Ley N° 8.172 de 1927 y Ley N° 9.718 de 1937. Más recientemente se encuentran el Código de Aguas (Decreto-Ley N° 14.859 de 1978) y la Ley de conservación de suelos y aguas (Decreto-Ley N° 15.239 de 1981).

³ Con relación al debate sobre el alcance del concepto de desarrollo sostenible, se recomienda revisar un reciente informe del panel de pensadores de la UICN (2006) en el que advierten sobre sus límites proponiendo un nuevo concepto más abarcador y amplio que incluya los conceptos de resiliencia (o capacidad de recuperación), bienestar humano, la promoción de una nueva economía y el fortalecimiento de alianzas estratégicas para el cambio.

Tabla 1. Principales regulaciones nacionales sobre ambiente y biodiversidad		
Aguas y suelos	Decreto-Ley 14859/78	Código de aguas
	Decreto 253/979	Control del agua para evitar la contaminación ambiental
	Decreto 579/989 y 195/991	Enmiendas al Decreto 253/79
	Decreto-Ley 15.239/981 y Decreto 284/990	Uso y Conservación de suelos y aguas superficiales con propósitos agrícolas y de cría de animales
	Ley 16.858/997	Riego con destino agrario
Fauna	Ley 9.481/935	Protección de la Fauna Nacional
	Decreto s/n 28/2/947	Regula Ley 9.481/35
	Decreto 565/981	Define las diferentes categorías de especies silvestres declarando que las mismas revisten interés nacional
	Decreto 12/985	Se declara al venado de campo monumento natural
	Decreto 164/996	Prohibición caza de fauna salvaje
	Ley 16.736/996	Regulación de permisos de caza
Flora	Ley 15.939/987	Ley forestal
	Decreto 330/993	Regulación de tala de monte indígena
Áreas naturales protegidas	Ley 15.939/987	Ley forestal
	Ley 16.170/990	Artículo 458: estudio y definición de áreas de protección y reserva ecológica así como reglamentación de su uso y manejo
	Decreto 81/991	Requiere definición de áreas de reserva
	Decreto 183/991	Requiere permisos para trabajos en áreas de reserva
	Decreto 527/992	Áreas de protección de la Laguna Merín, lagunas del litoral y costa atlántica
	Ley 17.234/2000	Crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas
	Decreto 52/005	Regula Ley 17.234 del Sistema Nacional de Áreas Protegidas
	Ley 17.930/2005	Modifica Art. 5º, 6º y 21º de la Ley 17.234/2000
Biodiversidad, Agroquímicos, Agricultura Orgánica	Ley 16.408/993	Aprueba la Convención sobre Diversidad Biológica
	Ley 13.640/967	Regula agroquímicos
	Ley 13.663/968	Estándares para fertilizantes
	Decreto 367/968	Estándares para pesticidas
	Decreto 410/969	Estándares para herbicidas
	Decreto 100/977	Control del uso y desecho de pesticidas
	Decreto 149/977	Controles en la venta de pesticidas
	Resolución 12/1/977	Prohibición de pesticidas clorados (MGAP)
	Decreto 625/981	Composición de fertilizantes
	Decreto 113/990	Regula venta y uso de pesticidas peligrosos
	Decreto 360/992	Regulación, características y etiquetado de productos
	Decreto 19/993	Se agregan los productos para consumo humano
Urbanización	Ley 10.723 y 10.866/946	Centro poblados
	Ley 17.292/001 y Decreto 323/001	Urbanizaciones de propiedad horizontal
Impacto ambiental	Ley 16.466/94	Ley de evaluación de impacto ambiental
	Decreto 435/994	Reglamento de evaluación de impacto ambiental
	Decreto 349/005	Modifica Reglamento de evaluación de impacto ambiental
Instrumentos de manejo ambiental	Ley 16.112/990	Art. 6: multas por infringir regulaciones de protección ambiental
	Ley 16.170/990	Art. 453: posibilidad de adoptar medidas urgentes
	Ley 16.466/994	Art. 4: obligación de recuperar ambientes que son afectados

Fuente: adaptado de Cousillas, M., Evia, G. y Gudynas, E. (2000) y Scarlato, G. (2004)

Por su parte, la Reforma Constitucional de 2004 introdujo nuevas modificaciones a los Artículos 47 y 188 referidos al agua y saneamiento, estableciendo que “El agua es un recurso natural esencial para la vida” agregando que “El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales”. Los nuevos cambios también elevaron la participación al rango constitucional al

considerar que “*Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos*”.

La reforma fue el resultado de una larga movilización social iniciada en 2002 por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida, una organización multisectorial que agrupó a diversas organizaciones sociales, de usuarios, ambientales, gremiales y sindicales. Dicha Comisión recolectó 250.000 firmas (correspondientes al 10% del padrón electoral) logrando plebiscitar una Propuesta de Reforma Constitucional que fue aprobada por más del 60% del electorado en el 2004⁴.

En lo que refiere a las áreas naturales protegidas la Ley que crea el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Ley N° 17.234 del 2000) establece las categorías de Parque Nacional, Monumento Natural, Paisaje Protegido y Sitios de Protección. Contempla áreas de conservación departamentales. Establece las competencias del MVOTMA en la materia, las limitaciones de actividades que, como medidas de protección, se pueden imponer, y la oferta en venta al Estado antes de ser enajenados, de los padrones de propiedad privada previamente calificados como área protegida. Define mecanismos institucionales de coordinación y participación social, estableciendo la creación de una Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas y de Comisiones Asesoras Específicas para cada área protegida. La Ley fue reglamentada mediante el Decreto Nacional 52/005, que agrega dos categorías de manejo adicionales (Área de Manejo de Hábitats y/o Especies; Área Protegida con Recursos Manejados), establece procedimientos y define con mayor precisión la integración de los ámbitos participativos previstos en la Ley.

Marco legal nacional para la participación ciudadana en temas ambientales

En lo que respecta a la participación ciudadana en general y para temas ambientales en particular, Uruguay no dispone de una legislación específica similar a la de otros países que cuentan con leyes que promueven la participación ciudadana en la gestión ambiental⁵. Por el contrario, las escasas referencias a la participación ciudadana en temas ambientales son muy generales y apelan, casi exclusivamente, a mecanismos de participación de tipo consultiva o informativa.

La Ley que crea y fija los cometidos del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Ley N° 16.112) estableció en su Artículo 10 la creación de la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente (COTAMA), indicando su composición aunque no su alcance.

Por su parte, la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley N° 16.466 de 1994) estableció en su Artículo 13 el procedimiento para la puesta de manifiesto y comunicación pública -en el Diario Oficial y en un diario de circulación nacional- del resumen del proyecto “*para que cualquier interesado pueda acceder a la vista del mismo y formular las apreciaciones que considere convenientes*”. Previendo, en su Artículo 14, la realización de audiencias públicas siempre que el MVOTMA “*considere que el proyecto implica repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental, a cuyos efectos determinará la forma de su convocatoria, así como demás aspectos inherentes a su realización, y en la que podrá intervenir cualquier*

⁴ La Constitución uruguaya incluye en su artículo 331 la figura del plebiscito que permite modificar la constitución “Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata. La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular”.

Para que el plebiscito sea afirmativo se requiere que voten por “SI” la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurran a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscriptos en el Registro Cívico Nacional.

⁵ Es conocida la legislación boliviana de participación ciudadana incluida en la Ley de Participación Popular de 1994 (Ley n° 1.551). Más específicamente para los temas ambientales, la legislación europea asegura la participación ciudadana a través de su Directiva 2003/35/CE e incluso cuenta con una normativa específica de fomento de las ONG ambientales (Directiva 466/2002/CE). Las leyes ambientales marco de Argentina, México, Costa Rica y Chile (para la EIA) la incluyen en forma explícita. En otros países, como Estados Unidos, la ciudadanía dispone del derecho de petición y es frecuente la realización de audiencias públicas como parte del procedimiento que otorga los permisos ambientales.

interesado”, dejando, para todos los casos, la resolución final en manos del Poder Ejecutivo. La reglamentación establecida en el Decreto 349/005 determina que la audiencia pública deberá realizarse para todos los proyectos que se hubieren clasificado en la Categoría C y en todo otro caso considerando sus repercusiones de orden cultural, social o ambiental.

Finalmente, la Ley General de Protección Ambiental reconoció, en forma general, el derecho a participar estableciendo que “*La protección del ambiente constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el deber de participar en ese proceso*” (Art. 6 ° literal d), sin embargo no menciona instrumentos específicos que promuevan y/o aseguren la participación activa de la sociedad civil en la gestión de los temas ambientales.

La reciente modificación, en 2005, de la reglamentación del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) incorpora la posibilidad de solicitar, para algunos emprendimientos, la Viabilidad Ambiental de Localización, estableciendo la obligatoriedad de su puesta de manifiesto junto a la comunicación del proyecto, buscando incorporar un instrumento de información temprana (Ver capítulo 6) y la reforma constitucional de 2004 prevé la participación como un componente central en la formulación de políticas y para la gestión del agua y saneamiento.

1.2 Nuestro desafío: reglamentar en forma participativa la legislación ambiental vigente y promover nuevos marcos legales que faciliten la gestión ambiental participativa

En las últimas décadas los temas ambientales han cobrado una importancia creciente. A nivel internacional, los tratados y protocolos ambientales son cada vez más frecuentes, aunque las declaraciones internacionales no siempre se vean acompañadas por la acción de los Estados.

Como parte de este proceso, tanto en la Unión Europea como en la mayor parte de los países de América Latina y El Caribe los temas ambientales han pasado a formar parte de los marcos constitucionales, se han mejorado los marcos legales y normativos y se han logrado avances significativos en la designación de autoridades nacionales con competencias en la gestión ambiental. Pese a esto, aún subsisten numerosas características propias de los marcos ambientales sectoriales y/o casuales, especialmente en los aspectos vinculados al uso, daños y perjuicios y tutela judicial sobre el medio ambiente.

En este contexto, Uruguay dispone de una legislación propiamente ambiental con una ley marco, en la que la protección del ambiente tiene rango constitucional. Sin embargo, para consolidar los avances logrados hasta la fecha, es necesario reglamentar (como resultado de procesos amplios de consulta técnica, política y social) buena parte de la legislación vigente e identificar, con mayor precisión, los vacíos legales que aún existen. Esto resulta especialmente importante cuando se analiza la participación ciudadana en la gestión ambiental, un capítulo que no ha mostrado avances sustantivos en los últimos años.

La evaluación crítica de los procedimientos e instrumentos de participación existentes -entre los que destacan la puesta de manifiesto y las audiencias públicas (vinculadas al proceso de EIA y al SNAP), las comisiones asesoras y de gestión-, debe ser parte de los desafíos que asuma la actual administración.

CAPÍTULO 2

2. MARCOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL

La gestión de los temas ambientales no es responsabilidad exclusiva de los organismos públicos especialmente creados para tal fin (Ministerios, Comisiones, Agencias, etc.). Por el contrario, involucra un variado grupo de oficinas públicas con competencias sobre temas ambientales (p.e. la provisión de agua potable, la gestión de costas, la conservación de recursos naturales, etc.).

El contar con una autoridad competente muestra la relevancia que el Estado le asigna a estos temas, sin embargo no parece ser suficiente para lograr una gestión ambiental participativa. La aplicación de la legislación ambiental supone contar con marcos institucionales modernos, flexibles y efectivos; instrumentos adecuados y una política ambiental que considere la participación como uno de sus ejes de acción.

En el presente capítulo se describen, en términos generales, los distintos modelos de aplicación de la legislación ambiental mostrando sus potencialidades y limitaciones al momento de promover una gestión ambiental participativa.

2.1 La aplicación de la legislación ambiental: dos modelos para armar

En términos generales se identifican dos grandes modelos de gestión ambiental: el de la comisión, que privilegia la creación de espacios de coordinación de la política ambiental y el del ministerio que privilegia la creación de una autoridad ambiental nacional.

El **modelo de comisión** crea un espacio coordinador de las dependencias y políticas ambientales desarrolladas por las diferentes reparticiones estatales. Es el ejemplo de Perú, que cuenta con el Consejo Nacional de Ambiente (CONAM), que busca transversalizar la gestión ambiental al interior del estado⁶. Chile, quien hasta hace poco tiempo contaba con el CONAMA, se encuentra en proceso de cambio de modelo a partir de la creación del Ministerio de Medio Ambiente.

Por su parte, el **modelo del ministerio** define una autoridad ambiental y le asigna competencias para formular y dirigir la política ambiental nacional, incluida la coordinación al interior del gobierno y fuera de él. En algunos países como Brasil, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Venezuela, existe un ministerio dedicado exclusivamente a los temas ambientales y de recursos naturales, mientras que en otros, como Argentina, Colombia, Costa Rica, Cuba y Uruguay (con el MVOTMA), los ministerios o secretarías de medio ambiente comparten competencias con otros temas como la salud o el ordenamiento territorial. Sin embargo, en ambos casos, el modelo supone la existencia de una dependencia específica dedicada a los temas ambientales inserta en una estructura de ministerio o similar. Sus temas de interés son muy variados e incluyen, entre otros, la contaminación ambiental (monitoreo y control, expedición de licencias y autorizaciones ambientales para emprendimientos, etc.); el cuidado de los recursos naturales; la gestión de las áreas naturales protegidas; la educación y sensibilización ambiental; el cambio climático; o la formulación de políticas para los residuos sólidos (p.e. industriales y hospitalarios).

Entre las competencias asignadas a las autoridades ambientales nacionales se encuentran las de formular la política nacional e internacional sobre medio ambiente; preparar los planes, programas y proyectos para poner en marcha dichas políticas; definir los criterios ambientales a ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales emanadas de otras dependencias gubernamentales;

⁶ Este modelo se inspira en el de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA por su sigla en inglés) pone énfasis en el tratamiento de la denominada agenda marrón (temas de contaminación) dejando para otras reparticiones el cuidado de los recursos naturales, la flora y la fauna o la diversidad biológica.

regular y establecer los estándares de calidad ambiental; definir las regulaciones y normas para el acceso, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente; establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental del uso del territorio y promover la participación ciudadana en temas ambientales (Rodríguez-Becerra y Espinoza. 2002).

Si bien ambos modelos presentan ventajas y desventajas, los ministerios se encuentran mejor posicionados que las comisiones para ejercer la función de control ambiental y para definir las políticas y regulaciones ambientales, mientras que otros temas, como la educación o la investigación, no suelen ofrecer diferencias en ambos modelos⁷.

Dos aspectos merecen especial atención: la superposición de competencias entre reparticiones gubernamentales y los vacíos en la legislación nacional, que pueden llevar tanto a una gestión deficiente por inacción como a conflictos debido a la falta de coordinación. En este sentido, la presencia de instrumentos y espacios de participación puede contribuir a mejorar la gestión ambiental, incluso en administraciones que no privilegian esta temática entre sus prioridades de gestión.

2.2 Fortalecer la gestión ambiental participativa: procedimientos y coordinación

Mejorar los procedimientos administrativos

La forma en la que el Estado responde a las demandas de la población o atiende los requisitos administrativos que el mismo establece suele ser considerado como uno de los principales “cuellos de botella” de la administración pública. La idea que los trámites son lentos y costosos se suma a la crítica generalizada sobre la actitud de los funcionarios públicos. La imagen puede resumirse recordando a Urbano de la Rúa, ese memorable personaje que encarnó Luis Orpi hace algunos años.

Un Estado moderno debe contar con una administración moderna, lo que supone, necesariamente, cambios en los procedimientos (quizá una re ingeniería de los mismos), que califique la función pública y mejore los resultados hacia la población. Contar con procedimientos de registro, control y calidad debe ser una tarea prioritaria para la actual administración. Modelos como los propuestos por las Normas ISO podrían contribuir en este sentido.

Mejorar la coordinación (o transversalización) de la gestión ambiental

Por todo esto, cada vez resulta más necesario coordinar las acciones al interior de las diferentes reparticiones estatales, definiendo modelos de gestión participativos que contribuyan a democratizar el ambiente haciendo de su gestión un tema común a los gobiernos, sus ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés.

Para disminuir la atomización de competencias y funciones dispersas en diversas reparticiones, es necesario fortalecer las autoridades ambientales dotándolas con una estructura de gestión eficiente, con competencias definidas, con recursos humanos y materiales adecuados y con la voluntad política de la administración. Como sostienen Rodríguez-Becerra y Espinoza (2002) “*el carácter transversal del tema ambiental genera retos para la gestión intersectorial, que ha conducido a la creación de diversos esquemas de organización de las agencias ambientales principales, así como a la instauración de mecanismos dirigidos a la coordinación y a la formulación de políticas más integradas*”.

Sin embargo, el fortalecimiento de las autoridades ambientales se ha mostrado poco efectivo para introducir la dimensión ambiental en el conjunto de la gestión del Estado generando situaciones de cierta “esquizofrenia” que enfrentan al Estado con sus propias decisiones, muchas veces contradictorias. Un ejemplo de esto son las autorizaciones de nuevos emprendimientos que deben someterse a procesos de evaluación de impacto ambiental, y que cuentan con declaraciones de

⁷ Para abordar estos temas sugerimos leer los artículos publicados por Aramis Latchinian (Ex Director Nacional de DINAMA) en Bitácora, La República el 8 de febrero de 2007 y la respuesta de Eduardo Gudynas (Ambientalista) en Bitácora, La República el 12 de febrero de 2007.

interés nacional otorgadas previamente por el propio Estado (p.e. por los ministerios de turismo, de industrias o de agro). Otro ejemplo son las obras de inversión públicas, promovidas desde el propio Estado y declaradas como actividades prioritarias que no se someten a la evaluación de impacto que el tipo de actividad requiere.

En nuestro país, muchos de estos problemas repetidos a lo largo de los años, parecerían estar cambiando lentamente, en especial en lo que respecta a la articulación creciente entre el MVOTMA y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) para abordar algunos temas clave como la política forestal o la bioseguridad.

2.3 Nuestro desafío: mejorar la coordinación, hacer más transversal la temática ambiental y fortalecer la gestión ambiental participativa

Parece necesario analizar si los marcos institucionales vigentes permiten responder adecuadamente a la creciente demanda de temas ambientales (nacionales, regionales e internacionales). En efecto, la agenda ambiental nacional debería incorporar el análisis de los distintos modelos de gestión que incluye la creación de una Agencia o Comisión ambiental o, incluso, la posibilidad de crear un ministerio específico para temas ambientales y de territorio que fortalezca el modelo de autoridad ambiental nacional. Como se ha visto, ambos modelos tienen ventajas y desventajas que deberían ser debatidas con mayor detenimiento. Junto a esto, resulta clave el permanente fortalecimiento de las capacidades institucionales y la dotación de recursos adecuados, un proceso que parece haberse iniciado con el presupuesto nacional vigente, pero que debe mantenerse a lo largo del tiempo si se quieren ver resultados concretos en la gestión ambiental.

Entre los temas de debate se incluyen la posibilidad de:

- Contar con un procedimiento administrativo común a nivel nacional y departamental, para la autorización de emprendimientos que promuevan el desarrollo (Uruguay Productivo, Uruguay Tecnológico) desde una perspectiva de sostenibilidad (Uruguay Natural o Uruguay Sustentable), articulando a la dinámica del Estado los instrumentos ambientales existentes (como la Evaluación de Impacto Ambiental), que hoy son de manejo, casi exclusivo, del MVOTMA⁸.
- Mejorar los procedimientos de registro y gestión utilizando, por ejemplo, mecanismos como los contenidos en las Normas ISO, que den transparencia y garanticen el cumplimiento de los plazos establecidos por ley.
- Crear un Sistema de Acceso Público a la Información y promover el Gobierno Electrónico, apoyado en las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información (en sintonía con los esfuerzos que realiza la Oficina de Planeamiento y Presupuesto) en especial para las autorizaciones, el control y la información ambiental general (normativa, inventarios, etc.).
- Contar con un Gabinete Ambiental⁹ (al interior del Estado) que vincule las distintas reparticiones (tanto aquellas que tienen competencias exclusivas como parciales sobre la temática) y que permita armonizar las estrategias de desarrollo y la gestión ambiental nacional mejorando la eficacia de las acciones estatales.
- Construir un Consejo Nacional del Ambiente, formado por representantes ministeriales, del sector académico, el empresarial y la sociedad civil, que elabore la Agenda Ambiental Nacional y de seguimiento a las políticas (específicas y transversales en materia ambiental).

Finalmente resulta imprescindible mejorar la cantidad y calidad de los recursos (humanos y materiales) disponibles para la gestión de los temas ambientales, consolidando el proceso iniciado con el actual

⁸ Una interesante reflexión al respecto se encuentra en Astorga (2001).

⁹ Existe una experiencia incipiente a nivel departamental. La Intendencia Municipal de Montevideo adoptó, en 2003, una Resolución que establecía que al menos dos Gabinetes en el año se abordarían asuntos ambientales de primera jerarquía.

presupuesto nacional (incluyendo llamados públicos para ocupar cargos técnicos, diversificación de los cargos y las experticias requeridas, etc.).

Para avanzar en la transversalización de la temática ambiental, parece útil reflexionar sobre la posibilidad de adoptar un enfoque sistémico que contribuiría a articular las autoridades ambientales (con competencias directas en la gestión ambiental), las oficinas de planificación (dedicadas a promover el desarrollo nacional) y las dependencias con competencias sectoriales (en el desarrollo del agro y la industria, la energía, la ciencia y la tecnología, la educación, etc.). Un avance en este sentido es la obligación de utilizar el enfoque de cuencas para gestionar el recurso agua.

Por todo esto, resulta imprescindible analizar críticamente los instrumentos, procedimientos y espacios de gestión ambiental participativa disponibles, buscando mejorar la representación social y la calidad de la participación.

CAPITULO 3

3. POLÍTICA Y GESTIÓN AMBIENTAL PARTICIPATIVAS

En la actualidad coexisten diversos modelos y enfoques para la formulación de políticas ambientales que deben ser analizados con detenimiento si se quiere promover procesos participativos y en red. En este capítulo se presentan ejemplos seleccionados de países de ALC, se identifican los principios y enfoques de la gestión ambiental, en especial la participativa, y se enumeran los que podrían servir como ejemplo para el caso uruguayo.

3.1 Modelos y enfoques para la formulación participativa de políticas ambientales

Las **políticas públicas** refieren al conjunto de actividades y directrices que se formulan en el marco de las leyes y que permiten promover y garantizar los derechos de los ciudadanos. Es decir, todo lo que los gobiernos hacen (o no hacen) para mejorar su actuación tanto en un área geográfica como en un tema específico (p.e. el ambiente). Las políticas públicas se desarrollan a lo largo del tiempo y deben ser generadas en el marco de los procedimientos aceptados por los gobiernos.

En este punto vale la pena enfatizar en el carácter público de las políticas, entendiendo “lo público” como un ámbito que excede a lo legalmente establecido involucrando tanto al gobierno como a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. Como sostiene Cabrero (2000) *“lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano”*.

A grandes rasgos parecerían identificarse dos modelos para la elaboración de las políticas públicas¹⁰:

- El cerrado, que considera al gobierno (y a los partidos políticos) como el actor clave, tanto en la definición de la agenda como en el propio proceso de formulación de las políticas, relegando a los actores no gubernamentales a la posición de “grupos de presión o de interés”.
- El abierto, que defiende la idea de un Estado producido por la sociedad, al considerar que todos los actores en juego, incluido el propio Estado, tienen posibilidades (aunque no las mismas) de participar en la definición de las políticas haciendo visibles sus intereses y demandas tanto en la agenda como en el propio proceso de elaboración de las políticas públicas¹¹.

Ambos modelos se desarrollan con base a un ciclo que incluye diversas etapas y puede asumir uno de los siguientes enfoques: el del actor racional, el de los procesos y el de redes.

Quienes se encuentran próximos al enfoque del actor racional suponen que las decisiones se toman con base a un análisis racional e informado de los problemas que permite la identificación de las mejores soluciones. En este enfoque, un actor –el gubernamental- tiene la primacía para tomar las decisiones al ubicarse en una posición privilegiada que le permite manejar información y tener las potestades específicas para la toma de decisiones.

Por su parte, quienes se encuentran próximos al enfoque de proceso discuten la efectividad de poder realizar un análisis racional y la supremacía de un actor sobre los otros en el proceso de formulación de la agenda y la elaboración de las políticas. Parten del supuesto que las decisiones siempre son tomadas por un conjunto de actores que intentan influir en el proceso de acuerdo a sus intereses. Aunque reconocen que no todos los actores tienen la misma posibilidad de influir en las decisiones,

¹⁰ Una mirada sobre ambos modelos puede encontrarse en las obras de Murel y Surel, Dahl y Limdblom entre otros, citadas en Cabrero (2000).

¹¹ En este sentido vale la pena revisar la idea de “gobernar sin gobierno” promovida por Reinicke, citada en Cabrero (2000).

también reconocen el peso de los corporativismos que suelen influir más que otros gracias a su reconocimiento, organización y capacidad de presión.

Finalmente, quienes defienden el enfoque en red consideran que no sólo los problemas y los actores, sino también sus percepciones (es decir sus valores, su visión del Estado y de su rol en el proceso democrático, etc.) deben ser tenidas en cuenta al formular las agendas y elaborar las políticas públicas (Klijn, 1998). Como resultado, una combinación de diversos actores aporta sus recursos e intereses, estableciendo mecanismos acordados que permiten construir una agenda común y formular políticas en forma concertada.

Considerar estos elementos resulta clave al momento de formular las políticas públicas, en especial la ambiental, identificando los mejores principios y seleccionando los instrumentos de gestión más adecuados a las condiciones políticas, institucionales o culturales, evitando caer en una visión excesivamente “instrumental” que privilegie la implementación sin considerar el contexto.

Un ejemplo son las audiencias públicas vinculadas al proceso de evaluación de impacto ambiental. En Uruguay, su aplicación ha generado muchos cuestionamientos, especialmente entre los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. Basta recordar los debates originados con la construcción de la represa de Mandiyú o con la autorización a liberar maíz transgénico Bt. Este instrumento, que busca asegurar la información de los interesados y aportar al gobierno su opinión, fue promovido en un contexto político que privilegiaba la gestión vertical, dejando poco espacio para la incorporación abierta de actores al proceso de formulación de las políticas (salvo la opinión de algunos grupos de presión). Quizá por este motivo, las audiencias públicas enfrentan duros cuestionamientos como instrumento de gestión ambiental participativa.

En un contexto adverso, otros instrumentos como las mesas de negociación o las comisiones de seguimiento pueden transformarse, rápidamente, en espacios de ruptura antes que de diálogo, asumiendo un carácter meramente administrativo. Cuando esto sucede, las organizaciones de la sociedad civil suelen apelar a la movilización y presión social mientras que otros grupos apelan a la presión política y/o económica, abandonando los espacios formales de negociación y búsqueda de consensos (negociación por debajo de la mesa) (Cabrero, 2000).

Por todo esto, debería definirse con mayor precisión el modelo que se desea privilegiar, tanto para la construcción de la agenda como de la formulación de la política ambiental considerando las ventajas – pero también las desventajas- que supone la participación de múltiples actores en dicho proceso¹².

El ciclo para la formulación de políticas ambientales

Los mecanismos de formulación de políticas ambientales dependen, en gran medida, de los contextos y las características políticas, sociales, económicas y culturales de cada país. Mientras que para algunos el Estado debería ser el único encargado de formular las políticas –en tanto detenta la autoridad y legitimidad necesaria para hacerlo- para otros es posible incorporar la participación ciudadana y de la sociedad civil en distintos momentos del ciclo de formulación de una política ambiental.

Desde el punto de vista conceptual, es posible que los actores no estatales puedan participar, al menos, en cinco niveles diferentes (Ver Diagrama 1):

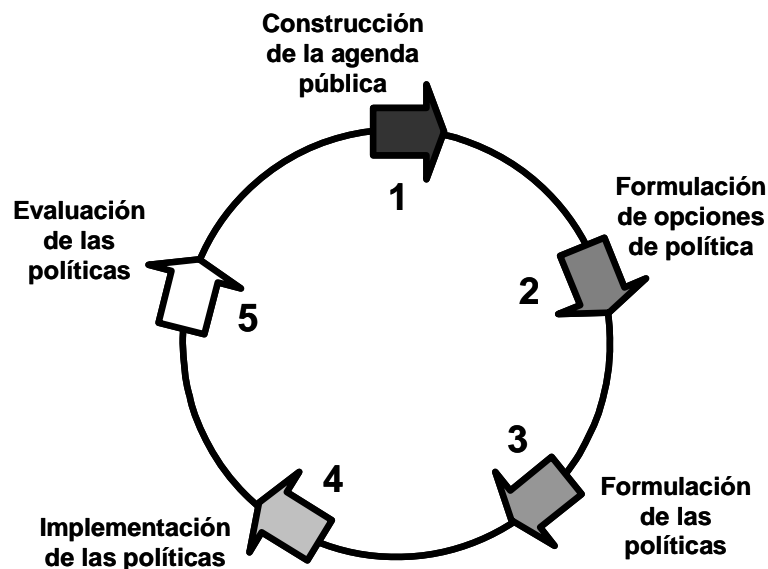
1. Construyendo la Agenda Pública. Al participar en una comisión técnica o consultiva es posible que las organizaciones incluyan sus demandas y temas de interés en la agenda pública nacional.
2. Formulando opciones de política ambiental. Al proponer estándares de calidad, las valoraciones técnicas y sociales de las organizaciones pueden pasar a formar parte de los marcos normativos nacionales.

¹² Un excelente análisis referido a la política mexicana puede encontrarse en Cabrero (2000).

3. Formulando las políticas ambientales. Al elaborar en forma participativa nuevos marcos legales y normativos, o actualizar los existentes, los diversos actores interesados en los temas ambientales pueden introducir sus valoraciones políticas incluyendo su visión de desarrollo a mediano y largo plazo.
4. Implementando las políticas ambientales. Al participar en proyectos y acciones concretas (por ejemplo de educación ambiental o en mesas de diálogo) es posible que las organizaciones contribuyan a implementar las políticas ambientales previamente definidas.
5. Evaluando las políticas ambientales. Al participar en comisiones de seguimiento a emprendimientos concretos o al desarrollar procesos de monitoreo ambiental participativo es posible que los ciudadanos y sus organizaciones tengan un papel activo en el monitoreo y la evaluación de ciertas políticas ambientales.

En todos los casos, los instrumentos de participación van acompañados por instrumentos y procedimientos de acceso público a la información ambiental, sin los cuales la participación resulta imposible.

Diagrama I. Ciclo para la formulación de políticas ambientales



Sin embargo, la aplicación de los instrumentos no parecería ser una receta que, con una mínima adaptación, pueden ser fácilmente replicados en cualquier contexto. Por el contrario, un análisis previo a la aplicación de nuevos instrumentos en un contexto específico debería incluir, al menos:

- El análisis del modelo de formulación de las políticas ambientales que promueve la administración.
- Una revisión cuidadosa de los intereses y características propias de los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés.
- La identificación de los principios y valores comunes que comparte el conjunto de la sociedad –incluida la autoridad ambiental nacional–.

Por este motivo, como cada instrumento permite que la ciudadanía, la sociedad civil y otros grupos de interés participen en forma diferenciada, cabe preguntarse si es posible aplicar una única “caja de herramientas” para todos los contextos nacionales (Cabrero, 2000).

3.2 Política y gestión ambiental participativa

Una vez que se han presentado los modelos y enfoques para la formulación participativa de políticas ambientales, es necesario avanzar en una definición operativa de política y gestión ambiental participativa.

La **política ambiental participativa** refiere al conjunto de acciones estratégicas orientadoras, diseñadas en forma participativa, para ordenar los distintos usos del ambiente y promover el desarrollo sostenible; mientras que la **gestión ambiental participativa** constituye el conjunto de acciones administrativas, operativas y de control que deben ser ejecutadas por el Estado y la sociedad en su conjunto, para garantizar el desarrollo sostenible y mejorar la calidad de vida (Brañez. 1991).

Mientras que la política ambiental responde al “qué hay que hacer”, la gestión ambiental indica el “cómo hay que hacer” para conseguir un equilibrio adecuado entre el desarrollo económico, el crecimiento de la población, el uso racional de los recursos, la protección y conservación del ambiente y la participación ciudadana, de la sociedad civil y de otros grupos de interés. La gestión ambiental incluye:

- Un conjunto de principios ambientales contenidos en la política ambiental nacional, en especial aquellos que promueven la participación ciudadana, de la sociedad civil y de otros grupos de interés.
- Un conjunto de procedimientos mediante los cuales la autoridad ambiental puede intervenir para modificar, influir u orientar los distintos usos del ambiente así como los impactos de las actividades humanas sobre el mismo.
- Un conjunto de acciones encaminadas a lograr la máxima racionalidad en el proceso de decisión, a partir de un enfoque sistémico.
- Aquellos aspectos de la gestión total (incluyendo la planificación) que pueden determinar la política ambiental.

3.3 Principios de política ambiental participativa

La incorporación de los temas ambientales a la agenda y la política nacional supone aplicar una serie de principios, en especial los que promueven la participación. Algunos países, como Canadá y los Estados Unidos, consideran un pequeño grupo de principios ambientales derivados del derecho consuetudinario; mientras que en la Unión Europea y la mayor parte de países de ALC, los marcos legales nacionales utilizan una gran diversidad de principios y enfoques ambientales.

En Canadá el Plan Verde de (*Green Plan o Plan vert*) contiene la política ambiental federal que busca integrar los aspectos ambientales y económicos al concepto de desarrollo sustentable. Estados Unidos y Canadá suelen utilizar los principios derivados del derecho consuetudinario, siendo lo más utilizados, el principio de perjuicio, el de derechos ribereños, el de entrada ilegal, el de responsabilidad estricta y el de negligencia (no desarrollados en el presente documento).

Los principios básicos sobre los que se apoya la política de la UE incluyen: a) la cautela; b) la acción preventiva; c) la corrección de los atentados al Medio Ambiente especialmente en la fuente; d) quien contamina paga; e) la conservación y protección del Medio Ambiente; f) la cooperación internacional para la protección del Medio Ambiente; g) la prevención del daño ambiental transfronterizo; h) la responsabilidad y reparación de daños ambientales; i) la evaluación del impacto ambiental; j) la participación ciudadana; y k) la internalización de las acciones ambientales (Cafferatta. 2004; Borrellmerlin. 2004).

La situación en los países de América Latina y El Caribe es muy heterogénea, aunque la mayor parte incluyen principios comunes como el de prevención, el de previsión, el precautorio, el de responsabilidad, el de sustentabilidad, el de cooperación y coordinación y el de acceso a la información.

Incluso algunos países disponen de una gama más amplia de principios y enfoques ambientales en sus legislaciones marco como, Argentina que incorpora los principios de equidad intergeneracional, solidaridad, progresividad y congruencia (Art. 4). Perú incluye el acceso a la justicia ambiental, la internalización de los costos y la gobernanza ambiental (Título Preliminar). México incorpora la erradicación de la pobreza como un requisito necesario para el desarrollo sostenible (Art. 15, Literal XIV) y el reconocimiento del papel de la mujer en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo (Art. 15, Literal XV) y Costa Rica incluye el enfoque de la conservación, considerando al ambiente como un patrimonio colectivo (Art. 2).

Cuatro principios para la promoción de una política ambiental participativa

Los principios y enfoques presentes en las legislaciones marco buscan coordinar los distintos niveles de intervención del Estado, asignar responsabilidades, mejorar el acceso a la información pública, asegurar una gestión más democrática del ambiente -concebido como un bien común- y promover la participación ciudadana.

Entre los que contribuyen a promover la participación ciudadana en la gestión ambiental destacan el principio precautorio, el de responsabilidad compartida pero diferenciada o de gobernanza ambiental¹³, el de acceso público a la información y el enfoque de la participación anticipada o temprana.

Principio precautorio. El principio precautorio consagrado en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 2002 (Principio 15) establece que "*Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente*".

Se fundamenta en la necesidad de manejar, en la gestión ambiental, la incertidumbre derivada de la falta de conocimientos producto del actual estado de avance de la ciencia. En términos generales, indica que cuando una actividad puede ocasionar un daño serio e irreversible al medio ambiente o a la salud humana, la falta de certeza científica no debe usarse como razón para posponer la adopción de medidas precautorias que prevengan sus posibles impactos (Artigas. 2001). El principio puede expresarse de la siguiente manera: Incertidumbre científica + sospecha de daño = acción precautoria.

En la gestión ambiental, la acción precautoria debe ser preventiva y anticipatoria, y debe permitir tomar acciones aunque no se identifique evidencia científica de las causas y efectos del posible daño. Para su aplicación se deben establecer metas buscando evaluar alternativas que permitan revertir la carga de la prueba y desarrollar criterios y métodos más democráticos de toma de decisiones (Artigas. 2001). La precaución implica la regulación *ex ante* y no *ex post*, o dicho de otra manera, en lugar de esperar a que ocurran los daños (enfoque de "prueba y error") la precaución supone prevenir daños posibles aunque inciertos.

Pese al debate originado en torno a las limitaciones para su aplicación efectiva, este principio ha sido adoptado por numerosos tratados multilaterales y declaraciones internacionales, entre los que se incluyen el Protocolo de Montreal de 1987 sobre sustancias que agotan la capa de ozono; el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992; el Convenio Marco de Cambio Climático de 1992, entre otros. También integra las legislaciones marco de algunos países como Argentina, (Art. 4), Perú (Art. 7), Colombia (Art. 1 numeral 6) y Canadá; y en los Estados Unidos, el concepto de precaución es utilizado en una amplia gama de leyes federales y estatales.

¹³ En el presente texto consideramos el concepto de gobernanza como traducción del concepto anglosajón *governance*, tal y como lo considera la Unión Europea.

En Uruguay el principio precautorio se encuentra consagrado en la Ley General de Protección Ambiental que establece que *“La prevención y previsión son criterios prioritarios frente a cualquier otro en la gestión ambiental y, cuando hubiere peligro de daño grave o irreversible, no podrá alegarse la falta de certeza técnica o científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas”* (Art. 6).

Cuando se aplican instrumentos como las Audiencias Públicas, considerar el principio precautorio evita que las autoridades ambientales soliciten a las organizaciones de la sociedad civil pruebas de tipo técnico o científico que fundamenten sus posiciones con relación, por ejemplo, a nuevos emprendimientos o al impacto de ciertas actividades. Este aspecto largamente documentado en el país (Santandreu y Gudynas, 1997^a; Santandreu y Gudynas, 1998) es uno de los principales frenos interpuestos por el Estado a la participación de la ciudadanía, especialmente cuando existen conflictos ambientales en curso o frente a emprendimientos muy cuestionados por una parte de la población local (e incluso nacional).

Sin embargo la política ambiental nacional aún no ha consolidado su pensamiento en torno a este principio, por lo que su aplicación plena ofrece resistencias que deberían ser evaluadas.

Principio de responsabilidad compartida pero diferenciada o de gobernanza ambiental. El principio de responsabilidad compartida pero diferenciada supone que la gestión ambiental no es responsabilidad exclusiva del Estado sino que, por el contrario, debe ser compartida con otros actores públicos y privados, aunque su alcance sea diferenciado dependiendo de los cometidos legales y responsabilidades de cada institución.

Este principio se encuentra comprendido en la legislación ambiental marco de diversos países como Costa Rica (Art. 3); México (Art. 1 numeral 7) y Argentina (Art. 4) y hace parte de la Estrategia Interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre el desarrollo sostenible adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA. 2001).

El concepto de responsabilidad compartida pero diferenciada ha sido complementado por el principio de gobernanza ambiental que establece la necesidad de armonizar el desarrollo de las instituciones, normas, procedimientos e instrumentos a los procesos de diseño y aplicación de políticas ambientales asegurando la más amplia y efectiva participación de los distintos actores públicos y privados en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental. La legislación ambiental marco de Perú lo incluye expresamente en su Artículo 11.

En Uruguay este principio no forma parte de la política ambiental aunque se ha aplicado en diferentes instrumentos de participación consultiva como las comisiones técnicas y de seguimiento. En estos casos, este principio contribuye a lograr una amplia participación de instituciones y organizaciones, en especial aquellas que manifiestan públicamente posiciones diferentes a las oficiales.

Principio de acceso público a la información. El principio de acceso público a la información sobre temas ambientales ha sido ampliamente reconocido en la legislación internacional desde mediados de la década de 1970. Se incluye en la Declaración de Estocolmo (Principio 19) y en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 2002 (Principio 10) que establece que *“En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos”*.

Este principio reconoce la obligación de los gobiernos de hacer pública la información de que disponen y el derecho de las/os ciudadanas a acceder a ella.

La Unión Europea lo reconoce en el Convenio de Aarhus de 1999 y lo reglamenta con su Directiva 2003/4 que promueve la publicación y difusión de la información ambiental y garantiza el derecho a acceder a la misma. En Canadá la Ley de Acceso a la Información proporciona el marco general federal y en la mayor parte de las provincias existen leyes equivalentes. Adicionalmente, la Ley Canadiense de Protección Ambiental prevé la creación de un registro para facilitar el acceso a los documentos referidos a temas ambientales. En los Estados Unidos al amparo de la Ley del Derecho a la Información todos los registros gubernamentales federales que no pertenezcan a la categoría de acceso restringido deben estar disponibles a quien los solicite¹⁴. Las dependencias públicas se encuentran obligadas a responder a cualquier solicitud en un término de diez días informando al solicitante si se le proporcionará la información y los mecanismos de apelación administrativa o judicial si su solicitud es denegada. Adicionalmente, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) cuenta con una serie de "líneas telefónicas de emergencia" para responder preguntas específicas con respecto a las leyes y reglamentos ambientales federales vigentes.

Diversos países de ALC lo incluyen en sus leyes marco, como sucede en Perú (Capítulo 4 Art. 41 en adelante), Argentina (Art. 2º literal i) y en Costa Rica, donde se lo vincula al proceso de evaluación de impacto ambiental (Art. 23). México dispone de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en su ley ambiental marco se establece la obligación del gobierno de brindar información al público (Art. 159 Bis 3). Al igual que Perú, dispone de un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales que permite acceder a informes científicos, académicos y a trabajos técnicos, así como a los resultados del monitoreo de la calidad del aire, del agua y del suelo.

En Uruguay, el principio de acceso público a la información ambiental de encuentra consagrado en el Art. 6º Lit. f de la Ley General de Protección Ambiental que establece que "*La gestión ambiental debe basarse en un adecuado manejo de la información ambiental, con la finalidad de asegurar su disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado*", sin embargo, el país no dispone de legislación ni mecanismos que lo faciliten. La puesta de manifiesto del Informe Ambiental Resumen (IAR), como parte del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, persigue este objetivo.

Sin embargo, el acceso público a la información ambiental es básico, no sólo para el buen desarrollo de los procesos de EIA, sino también para el adecuado funcionamiento de las distintas comisiones y para el propio proceso participativo de construcción de la agenda y formulación de políticas ambientales, calificando la participación, promoviendo espacios de diálogo y concertación y contribuyendo a mejorar la gobernabilidad ambiental.

Enfoque de la participación temprana o anticipada. El enfoque de la participación temprana o anticipada se fundamenta en la convicción que la incorporación temprana de los ciudadanos, la sociedad civil y otros grupos de interés a los procesos de formulación de política y gestión ambiental, mejora su resultado final reforzando la gobernabilidad ambiental y fortaleciendo la democracia como instrumento y como objetivo. Reconoce el derecho y la capacidad de los distintos actores a ser sujetos activos en la gestión ambiental, aceptando la diversidad de opiniones e intereses. Adicionalmente, contribuye a fortalecer los procedimientos democráticos para la toma de decisiones en temas ambientales.

La participación temprana o anticipada debe ser concebida como una oportunidad para incorporar los aportes que los actores no estatales puedan hacer para mejorar el diseño de los proyectos, programas

¹⁴ Los registros exentos de divulgación son, entre otros, los relacionados con la seguridad nacional, la política exterior, las prácticas y archivos internos de personal, los secretos comerciales, la información reservada de instituciones financieras y cierta información geofísica.

y políticas en un momento en el que sus contribuciones pueden ser fácilmente analizadas e incorporadas al debate.

El desarrollo de este tipo de procesos asegura un mejor manejo de la:

- *Información:* Promoviendo canales y mecanismos adecuados para entregar y recoger información de manera clara y oportuna.
- *Participación:* Utilizando métodos, instrumentos y técnicas adecuadas a cada situación para construir información confiable en forma participativa.
- *Equidad:* Asegurando a todos los actores interesados la oportunidad de participar en igualdad de condiciones.
- *Transparencia:* Garantizando que la ponderación de las observaciones de la comunidad considerará todos los puntos de vista y opiniones.
- *Representación:* Incorporando al más amplio espectro de participantes, sin excluir ninguna organización, institución o posición, especialmente las locales.
- *Legitimidad:* Reconociendo que el proceso, en sí mismo, constituye una posibilidad para generar un mejor resultado final.

Este enfoque ha sido largamente desarrollado en la política ambiental chilena, en especial en los procesos de EIA y en la legislación marco europea que establece la obligación de los Estados miembros a “*garantizar que el público tenga posibilidades reales de participar desde el inicio en la preparación, en la modificación o revisión de los planes o programas*” (Art. 2 Num. 2).

La participación temprana o anticipada puede transformarse en una pieza clave en el desarrollo de políticas ambientales participativas así como en el diseño y aplicación de instrumentos que la promuevan. El reconocimiento administrativo de la importancia de incorporar tempranamente la más amplia diversidad de actores puede contribuir a disminuir los conflictos ambientales, a mejorar la información disponible y a promover la tolerancia y el respeto por todos los actores con interés en la temática ambiental. Esto resulta clave en los procesos de EIA en los que la participación debe ser concebida como un proceso y no como un momento de consulta ubicado al final del camino.

Si bien este enfoque no es aplicado en forma explícita en Uruguay, la nueva reglamentación de EIA, propone el uso de instrumentos orientados por el enfoque de la participación temprana (un ejemplo es la puesta de manifiesto de la VAL que se detalla en el capítulo 5). Por este motivo, parece útil promover un debate que permita identificar las ventajas y desventajas de aplicar este enfoque en los diversos procesos de participación para temas ambientales disponibles en el país.

Recuadro 2. El enfoque de la participación anticipada o temprana en la política ambiental chilena

En Chile, se entiende por participación temprana, toda instancia de involucramiento y consulta ciudadana que ocurra antes que un proyecto de inversión ingrese al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y que, en la actualidad, se implementa en forma voluntaria por parte del proponente.

La participación ciudadana en el Sistema de EIA se iniciaba una vez que los Estudios de Impacto Ambiental habían concluido. Sin embargo, y de acuerdo a la experiencia acumulada por la CONAMA, en algunos casos al momento de iniciarse los procesos de participación la ciudadanía ya tenía dudas, incertidumbre y preocupación por haberse enterado de manera informal y en forma parcelada de la posible realización de un determinado proyecto.

En términos generales, las personas y comunidades afectadas se informaban sobre los temas de su interés antes e independientemente a la información oficial brindada por el inversionista o la CONAMA, generando la percepción de no haber sido considerados, a la vez que surgiendo temores sobre los posibles impactos negativos que los proyectos podrían ocasionar.

La participación temprana busca promover y calificar la participación de la ciudadanía en el proceso de EIA.

Presenta múltiples ventajas contribuyendo a mejorar la calidad de los proyectos a través de la incorporación temprana de observaciones ciudadanas derivadas del conocimiento local sobre el entorno. Promueve la generación de relaciones de cooperación y entendimiento entre la comunidad y el proponente y permite canalizar adecuadamente posibles conflictos ambientales evitando costos adicionales para el proponente.

En el caso chileno, existen dos momentos en que es posible implementar la participación ciudadana temprana:

- Durante la etapa de diseño del proyecto, es decir, cuando los proponentes se encuentran definiendo su localización y tecnología.
- Durante la etapa de realización del Estudio de Impacto Ambiental.

CONAMA (en línea) http://www.conama.cl/portal/1255/articles-27311_doc_guia.doc

3.4 Sistemas descentralizados para la formulación participativa de políticas ambientales

Ahora bien, ¿es posible formular políticas ambientales en forma participativa sin contar con una estructura de gestión descentralizada?

En la mayor parte de los países de América Latina, los años ochenta marcaron un momento importante en los procesos de descentralización incluyendo tanto la voluntad de profundizar la democracia como la necesidad de reforzar la participación en la búsqueda de un Estado más eficaz. Como resultado, se transfirieron responsabilidades y, en algunos casos, recursos a los municipios (e incluso a las regiones). Un ejemplo es Perú que cuenta con un marco legal específico y una política en pleno proceso de debate, que busca promover la descentralización política y funcional del Estado (ver Recuadro 3).

Si bien existe un amplio consenso en torno a la importancia de generar una gestión más descentralizada, el debate en torno a la efectividad de los procesos descentralizados incluye aspectos tales como la persistencia de desigualdades regionales al interior de los países, la capacidad real de planificar la gestión local y ejecutar el gasto, la falta de parámetros claros y transparentes para la transferencia y gestión de los recursos y la baja participación de la ciudadanía y la sociedad civil en los procesos.

Sin embargo, como acertadamente sostiene Finot (2001) *“El objetivo democrático de la descentralización es tender a equilibrar la mayor injerencia que normalmente tienen en las decisiones públicas las elites políticas y económicas, mediante una mayor participación directa (empezando por elecciones subnacionales) y de las organizaciones de los sectores sociales mayoritarios o de minorías discriminadas. Desde este punto de vista, la descentralización no sólo debe ampliar las oportunidades de participación sino estar orientada a compensar esas desigualdades bajo el principio de igualdad de oportunidades”*.

Recuadro 3. Ley Bases de la descentralización en Perú

En Perú, la Ley Bases de la descentralización desarrolla el Capítulo de Descentralización contenido en la Constitución Política estableciendo los principios básicos y objetivos, y los diversos aspectos que compondrán la política nacional (tanto en lo que respecta al territorio, el gobierno, la jurisdicción y las autonomías como en la normatividad y los procedimientos), incluyendo un capítulo especial sobre la participación ciudadana.

En Perú, *“la descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población”* (Art. 2). Entre sus principios establece que la descentralización es permanente, dinámica, irreversible, democrática, integral, subsidiaria y gradual (Art. 4) incluyendo un artículo específico para la descentralización fiscal (Art. 5).

Desarrolla objetivos a nivel político, económico, administrativo social y ambiental, incluyendo el *“Ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del Desarrollo; la gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental y la coordinación y concertación interinstitucional y*

participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental” (Art. 6).

Establece tres tipos de competencias (exclusivas, compartidas y delegables) y establece criterios para facilitar la transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales y municipales (Arts. 13 y 14).

En lo que respecta a la participación ciudadana la normativa establece que: “Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas” (Art. 17).

Sin embargo y “sin perjuicio de los derechos políticos que asisten a todos los ciudadanos de conformidad con la Constitución y la ley de la materia, la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley” (Artículo 17). De esta manera, la normativa excluye, en forma explícita, la posibilidad de formular políticas o co-gestionar los procesos en forma participativa.

Ley Bases de la Descentralización, Ley N° 27.783 (Perú)

En Uruguay, la preocupación por la descentralización ha alcanzado rango constitucional reconociendo que “el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general” (Art. 50). Para esto asigna a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) el cometido de asistir “al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización” y crea una Comisión Sectorial que estará “exclusivamente integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes, la que propondrá planes de descentralización que, previa aprobación por el Poder Ejecutivo, se aplicarán por los organismos que corresponda” (Art. 230). Finalmente, asigna recursos específicos a través de “una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo. Con su producido se formará un fondo presupuestal, afectado al financiamiento de los programas y planes a que refiere el inciso quinto del artículo 230” (Art. 298).

La descentralización surge como una buena posibilidad de acercar el Estado a los ciudadanos, a las organizaciones de la sociedad civil y a otros grupos de interés, facilitando el desarrollo de procesos participativos y en red para la formulación de las políticas y la gestión de los temas ambientales. Esto puede resultar especialmente importante en temas tales como la gestión de residuos sólidos o de las áreas naturales protegidas.

Sin embargo, y pese a los avances alcanzados hasta la fecha, la descentralización y la participación en la formulación de las políticas ambientales nacionales continúa siendo una tarea pendiente en la agenda política nacional que debe ser abordada con urgencia.

3.5 Nuestro desafío: promover procesos en red para formular una política ambiental participativa y descentralizada

La voluntad política de la administración es necesaria pero insuficiente para promover verdaderos procesos participativos y en red en los que los diversos actores interesados tomen parte activa en la construcción de la agenda y en la formulación de las políticas ambientales nacionales.

La descentralización parecería ser un camino adecuado para promover la incorporación de los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés a dichos procesos, en tanto acerca el Estado a los territorios, mejorando su capacidad de vincularse a los procesos de toma de decisiones sobre los temas ambientales. La reforma del Estado anunciada por la actual administración, que tendrá a la OPP como un actor clave, es una excelente oportunidad para avanzar en este sentido.

Finalmente, la adopción de principios ambientales que promuevan la participación contribuiría a legitimar las decisiones asumidas en forma descentralizada y en red, garantizando la calidad de la participación de los interesados.

Adicionalmente, nuestro país debería analizar con mayor detenimiento los instrumentos de gestión ambiental de que dispone, en especial los participativos, ya que, de otra manera, podríamos caer en la paradoja de avanzar en la formulación de políticas ambientales apoyadas en procesos descentralizados y en red, que cuenten con instrumentos adecuados pero inaplicables para nuestros contextos sociales, políticos y culturales.

CAPITULO 4

4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

Aunque la participación en la gestión ambiental involucra diversos actores entre los que se encuentran los organismos del Estado (ministerios, intendencias, entes autónomos y organismos descentralizados), el sector privado y la sociedad civil, el presente documento se enfoca exclusivamente en la participación ciudadana y de la sociedad civil.

Por este motivo, en el presente capítulo se discuten dos conceptos que con frecuencia suelen utilizarse como sinónimos: ciudadanía y sociedad civil, identificando los diversos tipos de ciudadano que coexisten en un Estado democrático moderno y las diversas organizaciones de la sociedad civil que los representan. Se presenta una definición operativa de participación para temas ambientales adaptada al contexto nacional concebida como un gradiente entre la participación consultiva que promueve espacios de información y consulta, hasta llegar a la participación profunda que empodera a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil.

4.1 Ciudadanía y sociedad civil

Aunque suelen ser utilizados como sinónimos, ciudadanía y sociedad civil son conceptos diferentes. Podemos definir **ciudadanía** como el status jurídico y político mediante el cual un individuo adquiere deberes y derechos civiles, políticos y sociales, respecto a una colectividad política, además de la facultad de actuar en la vida pública de un Estado derivada del principio democrático de soberanía popular.

Según diversos autores¹⁵ es posible identificar, al menos, tres tipos de ciudadanos: republicanos, liberales y comunitaristas, cada uno de los cuales comparte una valoración común de la sociedad en la que vive, de sus intereses como individuo, de la necesidad de realizar acciones colectivas y de su papel con relación al Estado y a los demás ciudadanos e instituciones. En las sociedades contemporáneas es frecuente que los tres tipos de ciudadanos convivan, incluso al interior de una misma institución, organización social o partido político.

El ciudadano de matriz republicana suele conocer y respetar las leyes, asumir funciones políticas y participar activamente en la vida pública (ya sea como parte de un modelo de democracia representativa o directa) promoviendo debates sobre el bien común que buscan soluciones a los problemas de la desigualdad. Es capaz de manejar el conflicto de visiones e interpretaciones de la realidad propia de las sociedades complejas. Rechaza el consumismo y la privatización de la vida pública y expresa una marcada tendencia a anteponer el bien público sobre el interés privado y la comunidad política a la social respetando las relaciones de igualdad cívica (“*todos iguales ante la ley*”).

Por su parte, el ciudadano de matriz liberal suele reconocer la libertad individual como fuente de sus reivindicaciones políticas, asumiendo la coexistencia de la esfera pública y privada, sin jerarquizarlas. Es tolerante y utiliza la razón pública en sus reivindicaciones políticas. Es consciente que los recursos del Estado no pueden ser utilizados para promover una concepción particular del bien común, por lo que promueve demandas razonables y en forma responsable. Pese a valorar la importancia de participar, es libre de no hacerlo si considera que vive en una sociedad social y políticamente estructurada.

Finalmente, el ciudadano de matriz comunitaria suele reconocer la prioridad de los deberes comunitarios por sobre los derechos individuales e incluso los políticos. Como resultado, promueve

¹⁵ Distintos enfoques pueden encontrarse en Habermas (1998), Arendt (1997), Touraine (2000), Rawls (2003) y Etzioni (2001).

relaciones en las que se exaltan valores como la amistad, el amor, el cuidado y la “buena vecindad”. Es un activista de escala local, con tendencia a ser miembro de asociaciones civiles, clubes e iglesias, y participar como voluntario promoviendo proyectos de alcance comunitario, barrial o vecinal.

Como puede verse, cada matriz expresa una forma de valorar las relaciones sociales y políticas, tanto individuales como colectivas e interpretar sus intereses al momento de participar en la vida pública. Sus opciones pueden incluir espacios de participación política (partidos y movimientos políticos) y social (gremios y sindicatos, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales) tanto de escala nacional (e incluso global) como local. Precisamente para comprender mejor los espacios colectivos y voluntarios de participación es necesario introducir el concepto de sociedad civil.

Pocos conceptos como el de **sociedad civil** han sido utilizados por tantos campos del conocimiento en un sentido tan amplio. Cada vez es utilizado con mayor frecuencia en el discurso de políticos y burócratas, técnicos y tecnócratas, periodistas y, más recientemente, entre los académicos e intelectuales¹⁶.

Tanto las Naciones Unidas como los organismos de cooperación multilateral y bilateral cuentan con una definición operativa de sociedad civil funcional a sus cometidos¹⁷. Un concepto operativo, útil para comprender los temas ambientales, parte de reconocer la existencia de una dimensión de la vida social que se desarrolla al margen -aunque en interacción- con la esfera político estatal y que expresa los intereses, muchas veces contradictorios, de las diversas organizaciones, asociaciones, redes y movimientos sociales.

Bajo este concepto, la sociedad civil podría definirse como el espacio de interacción en el que los intereses particulares de los individuos cobran un sentido colectivo transformándose en intereses ciudadanos que se expresan en organizaciones, movimientos y grupos voluntarios de presión, reconocidos pero independientes del Estado. Como sostiene Torres-Rivas (2001) *“la sociedad civil existe cuando la sociedad como totalidad puede estructurarse a sí misma y coordinar sus acciones a través de un conjunto de asociaciones voluntarias. En un sentido más operativo su existencia depende de que se forme y funcione una red de organizaciones autónomas, independientes del Estado, asociaciones voluntarias que reúnen un conjunto de ciudadanos que tienen intereses comunes, y que pueden trascender el universo privado, ocupando espacios en la vida pública, desde donde influyen de manera decisiva y de las más diversas maneras en el juego político y en las estructuras estatales”*.

Sin embargo es preciso tener en cuenta que la sociedad civil suele ser desigual en términos territoriales (entre el ámbito rural y el urbano) y sociales (no todos los intereses logran organizarse en grupos de presión), por lo que su expresión pública y su capacidad de incidencia también suelen variar.

Esto resulta especialmente importante al momento de promover espacios de participación e instrumentos que busquen involucrar activamente a la sociedad civil en la gestión de los temas ambientales, ya que su expresión puede ser heterogénea e incluso parecer desordenada a los ojos de la estructura estatal. Por este motivo, el Estado debería reconocer la movilidad desordenada y contradictoria en la que pueden caer muchas de estas organizaciones. ¿O acaso no existen contradicciones e incluso cierto desorden en las actitudes que muchas veces asume el propio Estado?

¹⁶ Incluso algunos autores han desarrollado conceptos como el de sociedad civil planetaria (de Souza Santos; 2002) o el de ciudadanía ambiental global (Pacheco Vega; 2006) para referirse a los desafíos y ámbitos de acción que deben enfrentar las sociedades civiles nacionales en el marco de un mundo globalizado.

¹⁷ A lo largo del tiempo, el concepto de sociedad civil ha sufrido diversos abordajes desde Locke y Harrington pasando por Hegel, y Marx y Gramsci (quien desarrolló el concepto marxista de sociedad civil burguesa y sociedad civil proletaria) hasta llegar a la conceptualización moderna. Bobbio (1996) realiza una interesante revisión de la evolución del concepto desde el siglo XVII. Algunos enfoques modernos del concepto pueden encontrarse en Sontag (1993), Alexander (1994), Garretón (1994), Dahrendorf (1995) y Torres-Rivas (2001).

Recuadro 4. El concepto de sociedad civil propuesto por la ONU

Las Naciones Unidas entienden por sociedad civil a la relación asociativa que los ciudadanos (al margen de sus familias, amigos y lugares de trabajo) entablan voluntariamente para promover sus intereses, ideas, ideales e ideologías. No incluye la actividad asociativa con fines de lucro (el sector privado) o de gobierno (el sector estatal o público). Se encuentra formada por:

- 1) Organizaciones populares: organizaciones oficialmente establecidas que están mayoritariamente (aunque no siempre) integradas por afiliados y representan los intereses de grupos de población particulares. Entre las más importantes del sistema de las Naciones Unidas, cabe citar las organizaciones que representan a mujeres, niños o jóvenes, agricultores, desempleados, pueblos indígenas, ancianos y discapacitados.
- 2) Organizaciones profesionales: organizaciones de afiliados que representan los intereses de personas que tienen la misma profesión o fuente de empleo. Las más importantes dentro del sistema de las Naciones Unidas comprenden: sindicatos y sus principales federaciones internacionales; asociaciones profesionales representativas de los trabajadores de la salud, la educación y el derecho, entre otros ámbitos profesionales; la comunidad científica y tecnológica; asociaciones/sindicatos de agricultores; cooperativas de productores (aunque algunas son similares a las asociaciones empresariales y encajan mejor en el sector privado).
- 3) Organizaciones confesionales: organizaciones religiosas, generalmente de afiliados, que se dedican al culto o al proselitismo o están subordinadas a tal causa. Las más importantes dentro del sistema de las Naciones Unidas son las asociaciones confesionales internacionales, las organizaciones interconfesionales y las organizaciones de desarrollo vinculadas a confesiones particulares.
- 4) Mundo académico: comunidades de especialistas, investigadores, intelectuales y demás académicos. Muchas de ellas (en particular grupos de estudios y centros especializados de las universidades) están interesadas en actividades concretas de las Naciones Unidas; algunas se limitan a su estudio, pero otras tienen una vocación ideológica o de promoción y tratan de influir en ellas, especialmente los grupos de estudios, que pueden recibir fondos de entidades comerciales u otras partes interesadas.
- 5) Organizaciones no gubernamentales benéficas: organizaciones que tienen por objeto servir al público o al mundo en general mediante la prestación de servicios específicos o la defensa de sus intereses. Son mayoritariamente organizaciones de afiliados que comparten los mismos intereses; se suelen considerar organizaciones filantrópicas o de servicio público, toda vez que la comunidad beneficiaria de sus programas supera con creces los límites de sus miembros. Entre otros ejemplos, cabe citar las organizaciones que se ocupan del medio ambiente, el desarrollo, los derechos humanos, los derechos reproductivos, el desarme, la lucha contra la corrupción, las organizaciones no gubernamentales de voluntarios, las asociaciones y cooperativas de consumidores, etc. (las principales organizaciones no gubernamentales internacionales que se ocupan del desarrollo comprenden la única categoría que destaca por no tener generalmente una base de afiliados). Redes internacionales de organizaciones no gubernamentales similares.
- 6) Movimientos sociales y redes de activistas: asociaciones populares y poco estructuradas de personas que tienen marcos o experiencias comunes y deciden colaborar entre sí para subsanar inequidades específicas. Entre otros ejemplos, cabe citar los movimientos de agricultores sin tierra, el movimiento antiglobalización, el movimiento a favor del "impuesto Tobin", el movimiento feminista, etc. Se observa en esta categoría una coincidencia parcial con las organizaciones populares y las organizaciones no gubernamentales.

Sección de Servicios de Internet. Departamento de Información Pública de la ONU. 2006 (en línea)
http://www.un.org/spanish/civil_society/sociedadcivil.html

Lo público y lo privado

Mientras que el debate sobre la ciudadanía se centra en identificar las características que asumen los distintos tipos de ciudadanos que coexisten en el Estado moderno, el debate sobre la sociedad civil busca caracterizar el espacio difuso de relaciones que se establece entre la esfera pública y la privada.

A estos efectos se entiende a **lo público** como la esfera de las acciones humanas en la que se forman los intereses colectivos y se persigue el bien común, y en la que el contenido de la interacción social no depende de la voluntad personal sino de la formación de un espacio colectivo que las representa. Y

lo privado como la esfera en la que se expresan los intereses y las contradicciones de las personas como resultado de la vida en comunidad y basados en derechos ampliamente reconocidos y aceptados, cuyas interacciones dependen de la voluntad personal en relación a su comunidad. Por esto, siendo diferente, la noción de ciudadano no puede dissociarse de la de sociedad civil (Torres-Rivas, 2001; Villasante, 2006).

4.2 Los múltiples rostros de la participación

Quien crea que los ciudadanos y la sociedad civil son un todo homogéneo se equivoca. Ni los ciudadanos actúan en forma homogénea ni la sociedad civil asume un único rostro. En su interior conviven desde instituciones académicas y de investigación hasta organizaciones ambientales de activistas globales -preocupados por el calentamiento global y los impactos ambientales de los organismos genéticamente modificados- y barriales preocupados por la presencia de basurales endémicos y la contaminación de las industrias. Junto a ellos, otros actores provenientes del propio Estado como las intendencias o los entes autónomos, y del sector privado como las cámaras empresariales y las gremiales de productores rurales, también demandan espacios de participación para la gestión de los temas ambientales. Por este motivo, identificar con claridad los intereses y estilos de participación de cada actor resulta clave al momento de promover espacios para la formulación de políticas y diseñar los mecanismos e instrumentos de gestión ambiental.

En este escenario complejo es posible distinguir una diversidad de organizaciones e instituciones que incluyen: las organizaciones vecinales de tipo ambiental, el movimiento ambiental, las ONG, las instituciones académicas y de investigación, los sindicatos, las cámaras empresariales y las gremiales de productores y el propio Estado.

Las **organizaciones vecinales de tipo ambiental** se encuentran formadas por ciudadanos (vecinos) que pueden o no tener antecedentes de participación en otro tipo de organizaciones. Son voluntarias y representan el interés comunitario de quienes se organizan en torno a temas concretos y de escala local. Sus miembros están dispuestos a participar cuando sus intereses concretos se ven amenazados. Promueven el desarrollo de diversas acciones que buscan lograr cambios en su entorno próximo demandando una buena calidad en la gestión de los servicios ambientales municipales (residuos sólidos domiciliarios o saneamiento), denunciando problemas de contaminación localizada o promoviendo acciones concretas (p.e. de educación ambiental, limpieza de márgenes de ríos y arroyos, etc.). Pese a que sus representantes suelen ser elegidos en forma democrática y muchas veces poseen personería jurídica, el Estado no siempre los reconoce como actores legítimos. Ejemplos de organizaciones vecinales de tipo ambiental son Vecinos contra la Contaminación o el Grupo Naturaleza de Fray Bentos.

Los **movimientos sociales** se encuentran formados por organizaciones, activistas y ciudadanos interesados en la promoción de ciertos temas. Si bien son voluntarios, en algunos casos pueden tener personal rentado (generalmente para tareas administrativas). Representan a sectores de la sociedad que tienen un interés temático común (p.e. el ambiente, el género, la diversidad sexual, la infancia y adolescencia o los derechos humanos). Entre los movimientos sociales destaca el **movimiento ambiental** formado por organizaciones (y ciudadanos) que desarrollan diversas acciones de denuncia, control y defensa de sus temas de interés. Sus estrategias son muy variadas, e incluyen desde la acción directa hasta expresiones incidentes de desobediencia civil. Sin embargo, en muchos casos no son reconocidos como legítimos por el Estado, por otras organizaciones, e incluso, por los medios masivos de comunicación. La Red de ONG Ambientalistas, Redes Amigos de la Tierra y grupo Guayubira son las organizaciones más notorias que animan el movimiento ambiental uruguayo, aunque recientemente se han formado coaliciones para temas concretos como la Comisión por el Agua y la Vida.

Las **Organizaciones No Gubernamentales (ONG)**¹⁸ se encuentran formadas por activistas y técnicos profesionalizados y no representan a ningún sector social en particular. Si bien hay un creciente interés ciudadano por participar como voluntarios, en las ONG nacionales predomina el personal rentado. Suelen trabajar bajo la modalidad de proyectos con financiamiento nacional (intendencias, gobierno central o empresas) e internacional (agencias de cooperación). Existe una gran diversidad de ONG ambientales entre las que se encuentran aquellas que promueven el activismo, las conservacionistas, las de capacitación y educación, etc. Las organizaciones con acciones a escala local o con alcance nacional (como CEUTA, CLAES, Vida Silvestre, etc.) coexisten junto a otras que forman parte de organizaciones o coaliciones internacionales (como Greenpeace, Redes Amigos de la Tierra o Rapal).

Las **instituciones académicas y de investigación** se encuentran formadas por académicos, científicos y técnicos. Si bien su preocupación por los temas ambientales no es nueva, recién en los últimos años se han involucrado más activamente en debates y acciones vinculadas a la política y la gestión ambiental nacional. La Red Temática de Medio Ambiente (Retema) es el espacio de la Universidad de la República que aborda los temas ambientales.

Las **gremios y sindicatos** se encuentran formados por trabajadores y obreros y forman parte de los denominados “viejos movimientos sociales” caracterizados por su alto nivel de organización, formalización y legitimidad política y social.

Un actor que no forma parte de la sociedad civil pero que comparte con los gremios y sindicatos muchas de las características que aquí se describen son las **cámaras y gremiales empresariales**. En ambos casos, su preocupación por los temas ambientales es nueva y se refiere, casi exclusivamente, a la defensa de sus intereses corporativos por lo que su participación es puntual y esporádica (cuando son convocados o cuando ven amenazados sus intereses). Recordemos que una parte de los conflictos ambientales desarrollados en los últimos años han enfrentado a los vecinos que demandaban el cierre de empresas contaminantes con los trabajadores que defendían sus puestos de trabajo. Forman parte de este tipo de organizaciones el PIT-CNT, en especial su Comisión de Seguridad Laboral, la Cámara de Industrias y las gremiales rurales como la Asociación o la Federación Rural. Una motivación también reciente y que aún involucra un reducido –aunque creciente- número de actores de este tipo, refiere a la búsqueda de diferenciación de productos y/o servicios –certificaciones, etc.- que se vinculan a nuevas formas de competencia y acceso a los mercados.

Aunque no se desarrollarán en el presente trabajo, debido a sus competencias, las **intendencias y otras dependencias del Estado** (ministerios, entes autónomos y servicios descentralizados) también son actores clave en los procesos de formulación de políticas y gestión ambiental participativa así como en la implementación de algunos instrumentos de alcance local.

La Tabla 2 presenta las principales características de las distintas instituciones y organizaciones analizadas.

Tabla 2. Principales características de las organizaciones e instituciones que participan en la gestión ambiental nacional

Organizaciones vecinales	Movimientos sociales	ONG	Instituciones académicas y de investigación	Sindicatos y gremios	Cámaras empresariales y gremiales
Las forman vecinos	Los forman activistas y	Las forman activistas y	Las forman académicos,	Los forman obreros y	Las forman productores

¹⁸ La UE reconoce la participación de las ONG en sus políticas y cuenta, incluso, con una Decisión 466/2002 que aprueba el Programa de acción comunitario de fomento de las ONG dedicadas principalmente a la protección del Medio Ambiente, y las Naciones Unidas las reconocen bajo el estatus de organizaciones de consulta.

Tabla 2. Principales características de las organizaciones e instituciones que participan en la gestión ambiental nacional

Organizaciones vecinales	Movimientos sociales	ONG	Instituciones académicas y de investigación	Sindicatos y gremios	Cámaras empresariales y gremiales
	ciudadanos interesados	técnicos	científicos y técnicos	trabajadores	rurales y empresarios
Son voluntarios	Son voluntarios aunque pueden tener personal rentado	Su personal es rentado (aunque pueden tener voluntariado)	Su personal es rentado	Son voluntarios aunque suelen tener personal rentado	Son voluntarios aunque suelen tener personal rentado
A veces tienen personería jurídica	A veces tienen personería jurídica	Tienen personería jurídica	Tienen personería jurídica	Tienen personería jurídica	Tienen personería jurídica
Representan el interés comunitario (concretos y de escala micro)	Representan el interés ciudadano (temáticos y de escala macro)	Representan el interés temático de las instituciones (no representan el interés de la ciudadanía)	Representan el interés académico de sus instituciones	Representan intereses de clase	Representan intereses sectoriales
Demandan soluciones, denuncian y promueven acciones concretas en defensa de sus intereses	Denuncian, controlan y promueven acciones concretas en defensa de sus temas de interés	Promueven acciones concretas	Promueven acciones concretas orientadas a la construcción de conocimiento, la docencia y el fortalecimiento de capacidades	Demandan políticas y promueven acciones concretas en defensa de sus intereses	Demandan políticas y promueven acciones concretas en defensa de sus intereses
Tienen interés en participar en la búsqueda de soluciones a problemas concretos de su comunidad	Tienen interés en participar en la búsqueda de soluciones a problemas temáticos de escala nacional e incluso global	Tienen interés en participar en la búsqueda de soluciones bajo mandato institucional	Tienen interés en participar en la búsqueda de soluciones bajo mandato institucional	Tienen interés en participar en la búsqueda de soluciones a problemas sectoriales de escala nacional	Tienen interés en participar en la búsqueda de soluciones a problemas sectoriales de escala nacional
Participan en las Audiencias Públicas	Participan en las Audiencias Públicas	Participan en las Audiencias Públicas, en la COTAMA y en otras comisiones	Participan en las Audiencias Públicas, en la COTAMA y en otras comisiones	Participan en la COTAMA y en otras comisiones	Participan en la COTAMA y en otras comisiones

Fuente: Elaboración propia (2007)

4.3 Participación ciudadana y de la sociedad civil

La **participación** es un concepto muy utilizado en ciencias sociales y políticas, aunque su uso aún es muy ambiguo. La raíz latina de participar proviene de *pars* que significa parte, la vocal de conexión *i*, y *ceps* que significa que toma. Sin embargo, su origen que alude a tomar parte en algo puede alcanzar significados muy diversos (Santandreu y Gudynas, 1997) e incluso, contradictorios.

La democracia moderna vinculó la participación al desarrollo de la ciudadanía, y este concepto acompañó la evolución del estado de derecho en los últimos siglos, desde el estado liberal promotor de los derechos políticos, pasando por el estado social que incorporó los derechos a la educación, la salud o la vivienda, hasta llegar a un Estado preocupado por la inclusión de los derechos de tercera generación entre los que se incluyen, junto a los derechos humanos y el derecho a la paz, el derecho a vivir en un ambiente sano.

Como resultado, las modernas democracias representativas han incorporado tanto los derechos como una diversidad de instrumentos que promueven la participación de los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés en la gestión de los temas públicos. Un ejemplo es el aumento de los gobiernos locales de Europa, Asia, África y América Latina, y nacionales -en países como Bolivia y Perú- que desarrollan procesos de presupuesto participativo, haciendo evidente su preocupación por incluir mecanismos que aseguren una mayor participación ciudadana en la planificación, gestión y control de los recursos públicos¹⁹.

La creciente influencia de los ciudadanos y la valoración del papel que tiene la sociedad civil en los temas públicos es evidente. Sin embargo, como sostiene Ryan (2001) un alto nivel de movilización social, una alta capacidad de influencia por parte de ciertas organizaciones sociales, e incluso un diálogo fluido entre el gobierno y la sociedad civil no son indicadores suficientes de la fortaleza de una democracia en la que la participación es considerada como un aspecto clave de su dinámica política y social.

En términos generales, la participación ciudadana y de la sociedad civil puede ser entendida como un proceso propio de la sociedad civil, autónomo e independiente del Estado o como una nueva forma de relación (y cooperación) entre el Estado, los ciudadanos y la sociedad civil²⁰.

Quienes asumen el primer punto de vista no suelen promover espacios de concertación y diálogo, ni buscan aplicar instrumentos que mejoren la coparticipación en la gestión de los temas públicos. Parten del supuesto que la participación es una herramienta de lucha y acumulación social y política propia de las organizaciones de la sociedad civil -tanto de los viejos como de los nuevos movimientos sociales-, distinta y opuesta a la lógica y los intereses del Estado. Bajo este enfoque, la participación puede asumir diversas formas entre las que destacan las coaliciones de activistas ambientales (como algunas que hacen parte del movimiento antiglobalización), la desobediencia civil y la resistencia ciudadana, que no serán analizados en el presente documento²¹ (Ver Recuadro 12).

Por su parte, quienes ven a la participación como un componente básico de la democracia representativa moderna defienden la autonomía relativa de la sociedad civil pero identifican la necesidad de mejorar su capacidad de incidencia en la formulación de políticas y la gestión ambiental. Promueven la aplicación de instrumentos específicos que mejoren la incidencia de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones del Estado. Aún con diferencias, las distintas formas que se expresan bajo este supuesto aceptan la cooperación voluntaria como el fundamento de la participación. Como parte de este abordaje, se promueven mecanismos que permiten incidir en las decisiones del gobierno sin la necesidad de integrarlo o de formar parte de partidos políticos, aplicando diversos instrumentos que garantizan el acceso de los ciudadanos y las organizaciones a la administración y a la justicia.

Entre los primeros (acceso a la administración) destacan las audiencias públicas y las comisiones con fines de consulta e información, la puesta de manifiesto de la documentación asegurando el acceso público a la información y la iniciativa popular (plebiscitos y referendos) que permite a los ciudadanos proponer y decidir, sin intermediarios, sobre temas de su interés. Entre los segundos (acceso a la justicia) se encuentran algunos instrumentos, como la acción de amparo, que protegen a los ciudadanos cuando un interés legítimo o difuso se encuentra amenazado, lesionado o ha sido restringido en forma ilegítima. Por este motivo, los instrumentos que se promuevan deberán considerar tanto la diversidad de ciudadanos como los intereses que éstos expresan en forma organizada al interior de la sociedad civil.

¹⁹ Ver Cabannes (2003); Santandreu y Betancourt (2004) y Avitser (2004), entre otros.

²⁰ Que para algunos como la WCED (1987) forma parte de un nuevo paradigma: la participación hacia la construcción de un futuro común (citado en Pacheco y Vega, 2001).

²¹ Para profundizar en el tema ver Rebelatto (1995; 1996a; 1996b) y Thoureau (1976). Un buen análisis de la participación en la modalidad de coaliciones ambientales para el caso Mexicano puede encontrarse en Pacheco y Vega (2001).

Recuadro 5. La acción de amparo en Uruguay

La Ley N° 16.011 establece que “cualquier persona física o jurídica, pública o privada, podrá deducir la acción de amparo contra todo acto, omisión o hecho de las autoridades estatales o paraestatales, así como de particulares que en forma actual o inminente, a su juicio, lesione, restrinja, altere o amenace, con ilegitimidad manifiesta, cualquiera de sus derechos y libertades reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución (Art. 72)”, excluyendo los casos en que proceda la interposición del recurso de “habeas corpus”.

La acción de amparo puede definirse como un instituto de Derecho Público por medio del cual el titular de un derecho o interés legítimo o difuso, amenazado o afectado ilegítimamente pide al juez competente que lo proteja y haga cesar los efectos de la amenaza o eventual lesión. Aunque la acción de amparo suele aplicarse a los casos de derechos humanos, la inclusión del derecho a un ambiente sano en el Art. 42 de la Constitución habilita a su aplicación en temas ambientales.

En 2003, la Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay (APODU) presentó una acción de amparo luego de interponer ante el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) un recurso de Revocación y Jerárquico solicitando la revocación de la autorización otorgada al maíz transgénico MON 810 Bt (*Bacillus thuringiensis*).

En la acción de amparo, APODU manifiesta que “el hecho de interponer los recursos administrativos no arroja como consecuencia la suspensión de la ejecución del acto impugnado” fundamentando que no existen otros medios judiciales ni administrativos que permitan obtener los mismos resultados. En su texto la asociación de productores expresa que la autorización del gobierno “lesiona, restringe, altera y amenaza nuestros derechos y libertades relacionados con el trabajo, la industria y la propiedad (artículos 7º, 32, 36 y 53 de la Constitución y demás disposiciones concordantes y complementarias)”. Luego de describir el maíz transgénico que se desea liberar con base a diversas fuentes técnicas y científicas, presenta la opinión de un amplio grupo de las instituciones como la Comisión de Riesgos de Vegetales Genéticamente Modificados (CERV), Comisión Técnico Interdepartamental instalada en la Facultad de Agronomía de nuestra Universidad de la República, la DINAMA y diversas gremiales y empresas del sector agropecuario.

Recordemos que el Decreto 249/000 prevé la aplicación de diversos instrumentos de información y consulta entre los que se incluyen la divulgación pública de “los resultados de la evaluación de riesgo y demás documentación pertinente, para que cualquier interesado pueda acceder a la vista de la misma y formular por escrito las apreciaciones que considere oportuno” fijando un plazo de veinte días hábiles, durante el cual la información deberá permanecer “de manifiesto” y accesible al público, vencido este plazo debe convocarse a una audiencia pública de información y consulta.

Si bien el procedimiento prevé la aplicación de algunos de los instrumentos de participación, el procedimiento seguido (que terminó suspendiendo la audiencia pública) y la falta de una política clara de participación ciudadana determinó que APODU presentase la acción de amparo como la única forma para hacer oír su opinión.

Hay que recordar que la acción de amparo ya ha sido utilizada por otras organizaciones ciudadanas para temas ambientales. En 1994 los vecinos de Pinar Norte (Departamento de Canelones) presentaron ante el juzgado de Pando una Acción de Amparo solicitando el cierre de las piletas de oxidación instaladas en su barrio y que les ocasionaban fuertes olores y la depreciación de sus terrenos. Tomaron esta medida luego de presentar en 1993 una acción reparatoria ante el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de 2º Turno que falló a su favor en 1997 (Santandreu y Gudynas, 1998). Otro antecedente refiere a la acción de amparo promovida por un grupo de organizaciones sociales nacionales y locales reunidas en lo que fuera la “Agrupación Uruguaya por un Ambiente Sano, AGUAS”, con respecto a las obras de drenaje de los bañados del Este del país, a principios de los años 1990.

El Estado también es un actor clave (no sólo debido a sus competencias legales) al momento de definir las políticas, estrategias e instrumentos de gestión ambiental participativa, incluyendo tanto los organismos del gobierno central con competencias en los temas ambientales (ministerios y oficinas, entes autónomos, organismos descentralizados) como las intendencias municipales con competencias específicas sobre ciertos temas ambientales (como la gestión de los residuos sólidos domiciliarios y la

determinación de los usos del suelo). En la COTAMA los distintos ministerios coordinan acciones y tienen la posibilidad de incidir en la formulación de la agenda y la política ambiental nacional; en el proceso de EIA las intendencias juegan un papel clave en la autorización de la VAL; en las comisiones tanto los organismos de la administración central como las intendencias tienen la posibilidad de participar activamente en la gestión ambiental local. Un análisis de la participación del Estado en la formulación de políticas y en la gestión ambiental nacional debería ser realizado con mayor profundidad.

4.4 Caracterización de la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental

Diversos autores han tratado de caracterizar la participación ciudadana en la gestión de los temas públicos como un gradiente que expresa distintos niveles de intensidad.

La caracterización clásica de Arnstein (1969) presenta la participación como una escalera en la que cada tramo supone una mejor posición, partiendo de la no participación, pasando por la participación simbólica hasta llegar al poder ciudadano. En el primer tramo de la escalera, de no participación, se desarrollan relaciones de manipulación, caracterizadas por la falta de información, en donde no existe participación real y en la que los ciudadanos sólo emiten opiniones generales y avalan con su presencia procesos y decisiones que ya fueron tomadas por el Estado. El segundo tramo, de participación simbólica, incluye la conciliación, la información y la consulta. Aquí los ciudadanos reciben información y son invitados a emitir una opinión, aunque sin posibilidades de incidir en la decisión final que queda en manos del Estado. El último tramo, de poder ciudadano, incluye la delegación de poder y el control ciudadano, entendidos como los únicos dos momentos en los que se comparte poder entre la comunidad y los tomadores de decisión. Como cada tramo responde a una forma diferente de vínculo entre el Estado y los ciudadanos (y sus organizaciones), y asumiendo que “*sin delegación de poder no existe verdadera participación*”, para Arnstein sólo el último tramo representa verdaderos espacios de participación ciudadana.

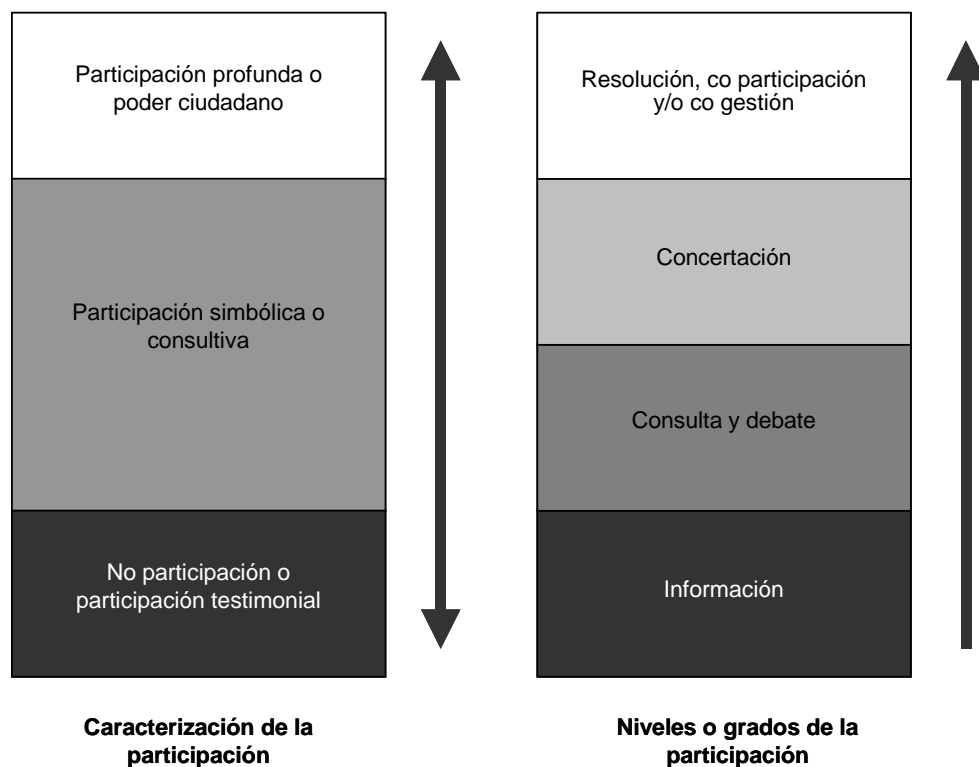
Una caracterización elaborada para la realidad uruguaya por Santandreu y Gudynas (1997), identifica tres tipos de participación. Un primer tipo, de participación testimonial, incluye la aplicación de instrumentos de información que, eventualmente, permiten a los participantes emitir su opinión sin asegurar que sus puntos de vista serán tomados en cuenta e incluso, en casos extremos, registrados y analizados por las autoridades. Un segundo tipo, de participación consultiva, incluye instrumentos que permiten a los participantes emitir su opinión contribuyendo a formar la posición final, aunque la decisión descansa totalmente en las autoridades. Finalmente, la participación profunda, incluye instrumentos de gestión, planificación y/o control del Estado en los que la decisión final es tomada por espacios más amplios en los que participa tanto el Estado como las organizaciones no gubernamentales, las cámaras y gremiales empresariales y los movimientos sociales.

Las distintas visiones de la participación coinciden en que la participación debe ser vista como un gradiente que oscila entre la no participación o la participación testimonial caracterizada por una concepción instrumental y utilitaria (legitimar posiciones o validar decisiones), hasta el poder ciudadano o la participación profunda caracterizada por la voluntad política de ceder espacios de decisión y/o porciones de poder a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

Otros autores consideran niveles o grados en los que se dan los procesos participativos. Alberich (2007) distingue tres niveles: información, consulta y debate y gestión compartida o trabajo en común (cogestión) y Migallón (2005) incluye cuatro grados de participación ciudadana: información, consulta, concertación y co-decisión concebidos como pasos que deben recorrerse para llegar al final del camino.

El Diagrama 2 muestra los distintos tipos en los que se puede caracterizar la participación y los grados o niveles que ésta puede asumir.

Diagrama 2. Tipos y grados o niveles de participación



Fuente: Elaboración propia con base a Arnstein (1969); Santandreu y Gudynas (1997); Migallón (2005) y Alberich (2007).

La participación ambiental como derecho

Para que la formulación de políticas y la gestión ambiental sean participativas es necesario que el Estado reconozca y promueva ciertos derechos ciudadanos. Concebir la participación como un derecho supone aceptar que los ciudadanos tienen derecho a informarse, a pedir y reclamar, a opinar y a influir en las decisiones públicas.

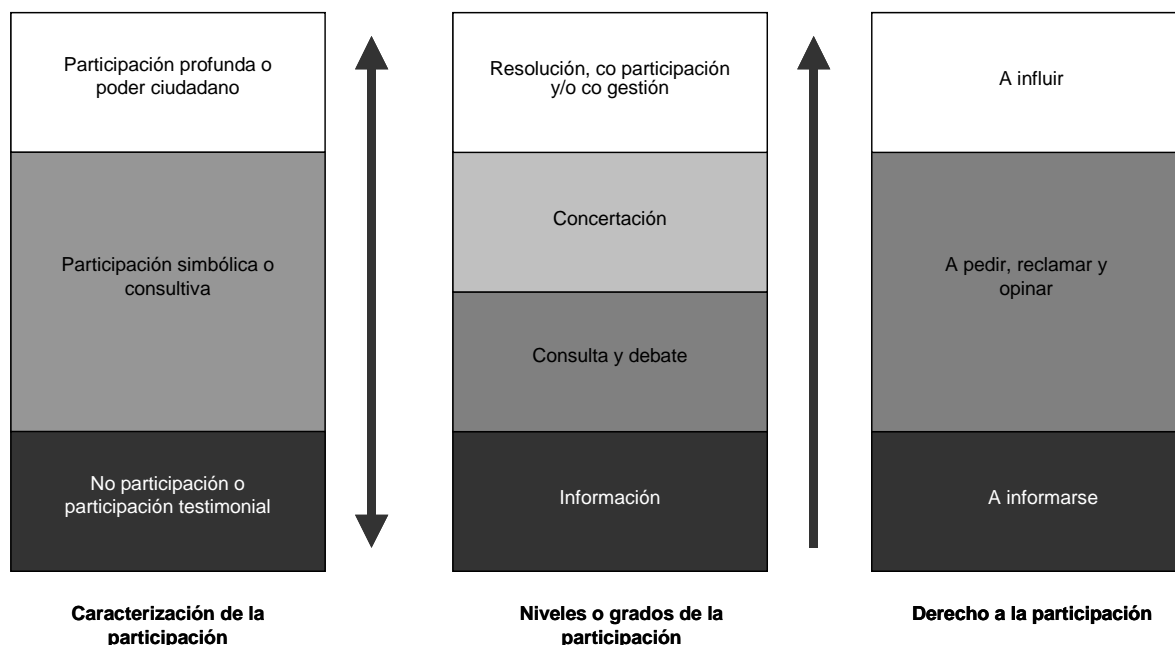
- **Derecho a informarse.** La ciudadanía debe contar con los espacios y mecanismos que le permitan informarse sobre las decisiones y consideraciones que han llevado a tomar una decisión en lugar de otra. En este sentido el acceso público a la información ambiental es un principio que fundamenta un derecho ciudadano. Al respecto, cabe mencionar que, normalmente, la información que sustenta una decisión es de carácter técnico y difícil de comprender para algunos actores sociales. Por ello, el derecho a informarse debe considerar la modalidad de comunicación que mejor se ajuste a las particularidades de cada actor.
- **Derecho a pedir y reclamar.** La posibilidad de reclamar cuando no se comparte una decisión administrativa constituye un derecho amparado en algunos marcos legales que incluso disponen de instrumentos específicos. No es posible promover una política y gestión ambiental participativa si el Estado no reconoce el derecho ciudadano a pedir y reclamar sin la necesidad de presentar pruebas técnicas que sustenten su reclamo. En este sentido, la iniciativa popular o iniciativa ciudadana refiere a la posibilidad de que cierto número de ciudadanos presenten una petición, avalada por sus firmas, para que sea considerado para la formulación de las políticas públicas o para reformar la legislación.
- **Derecho a opinar.** Un paso mayor lo constituye el reconocimiento del derecho a opinar sobre la formulación de las políticas y la gestión de los temas ambientales. Se busca que los actores

sociales, con base a información clara y confiable, cuenten con espacios y mecanismos específicos para manifestarlas, con el fin de aportar información adicional a los procesos de toma de decisiones.

- **Derecho a influir.** Finalmente, el derecho a influir reconoce que, a la vez que la ciudadanía puede manifestar su opinión y ser consultada sobre una determinada política o proyecto, también pueden decidir, en forma exclusiva o compartida con otros actores, sobre su realización, implementación o evaluación.

Una rápida comparación entre los tipos y grados de participación y los derechos se presenta en el Diagrama 3.

Diagrama 3. Tipos, grados o niveles y derecho a la participación



Fuente: Elaboración propia con base a Arnstein (1969); Santandreu y Gudynas (1997); Migallón (2005) y Alberich (2007).

La participación ambiental como concepto

A nivel conceptual, la participación en la formulación de las políticas y la gestión ambiental también ha evolucionado, pasando de ser considerada como un momento o un espacio específico de información y consulta (p.e. en foros organizados para el intercambio de información entre los interesados), a ser vista como un proceso que involucra a diversos actores en la implementación de las políticas diseñadas, e incluso su evaluación²². Mientras que al inicio los interesados sólo eran consultados, la nueva tendencia busca involucrarlos más activamente en todas las etapas del ciclo de elaboración de las políticas.

Más allá del debate conceptual, el reconocimiento de la participación ciudadana como parte de la gestión ambiental es evidente y muy alentador. Desde la Conferencia de Estocolmo de 1972 hasta la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, no existe documento, política o estrategia global que no la considere como el mejor instrumento para abordar los diversos temas ambientales locales, nacionales o globales.

²² Una breve referencia a la evolución del concepto de participación en temas ambientales puede encontrarse en Pacheco y Vega (2001).

La Declaración de Río la reconoce, en forma explícita en su Principio 10, al establecer que *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda”*. Esta visión vincula la participación al acceso a la información, especificando que *“toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones”*.

Finalmente asigna a los Estados un papel determinante en la promoción de la participación ciudadana afirmando que *“deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”*.

La participación ambiental en el contexto internacional

Como resultado, la participación ciudadana, de la sociedad civil y otros grupos de interés ha sido reconocida como un eje clave en las estrategias y políticas ambientales nacionales. En este sentido, el reconocimiento de la participación como derecho es un paso clave que permite pensar en instrumentos y procesos de gestión ambiental participativa.

En Estados Unidos la Ley de la Política Ambiental Nacional (NEPA) de 1968 asegura la participación de los ciudadanos y organizaciones interesadas. La existencia de instrumentos y mecanismos específicos permiten al ciudadano enfrentarse a adversarios mucho más poderosos, en la industria y el gobierno, obligándolos a acatar las reglas comunes.

La existencia de ciertas reglas comunes al conjunto de la sociedad posibilita, en los países en los que se encuentran consagrados, la interposición de recursos jurídicos contra daños ambientales con ciertas posibilidades de éxito. La predominancia de esta visión ha permitido implementar instrumentos (p.e. acciones de amparo) que le permiten a las comunidades litigar contra empresas o incluso contra el propio Estado.

Adicionalmente, existen leyes específicas que obligan a los gobiernos a informar sobre los peligros potenciales que encierran ciertas actividades²³. En este sentido, la Agencia de Protección Estatal (EPA) publica anualmente un listado con datos conformando un Inventario de Emanaciones Tóxicas, conocido popularmente como TRI, de gran difusión y amplio acceso²⁴.

En diversos países de la región ALC la participación ciudadana se encuentra expresamente contenida en las legislaciones ambientales marco y en las políticas ambientales. En Chile, se establece que *“es deber del Estado facilitar la participación ciudadana”* (Art. 4), en especial en el proceso de EIA (Atr. 26 a 31) y en Perú se reconoce el derecho de las personas a participar *“responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno”* (Art. 3).

En Argentina se reconoce el derecho de toda persona *“a ser consultada y 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”* (Art. 19), estableciendo a las audiencias públicas como

²³ Por ejemplo la Ley de Plan de Emergencia y Derecho a la Información de las Comunidades (1986), elaborada luego del accidente con gas tóxico en Bhopal, India, prevé que las empresas que manejan determinadas cantidades, de los más de 320 productos químicos tóxicos especialmente clasificados como ‘altamente peligrosos’, deben calcular cada año qué volúmenes se liberarán al ambiente accidental o deliberadamente y elaborar planes de manejo en casos de traslados y accidente.

²⁴ Pese al avance que significa contar con mecanismos de este tipo, el TRI presenta, para algunas organizaciones de la sociedad civil, ciertas debilidades como ser la no obligatoriedad de presentar informes de ciertas empresas o industrias pequeñas altamente contaminantes o la no incorporación de información sobre la utilización de productos químicos.

instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente (Art. 20).

Con el paso de los años, la participación de los ciudadanos, la sociedad civil y otros grupos de interés se ha transformado en una pieza clave para asegurar el desarrollo al punto que, en la actualidad, la mayor parte de las estrategias de desarrollo sostenible se apoyan en su activa participación.

La situación nacional

Analizar críticamente los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana desarrollados en el país no es tarea sencilla. Uruguay cuenta con un marco normativo y legal desarrollado, un marco institucional en construcción y una larga tradición de participación ciudadana promovida por sus movimientos y organizaciones sociales (tanto los viejos como los nuevos movimientos sociales).

Visto desde la perspectiva ciudadana, las organizaciones sociales y ambientales han ensayado un repertorio amplio y flexible de formas de activismo y acción política buscando colocar sus temas en la agenda política nacional. Como resultado, se han desarrollado movilizaciones y articulado frentes sociales y políticos amplios junto a sindicatos, organizaciones de profesionales y grupos barriales en un formato similar a las Comisiones Pro Referendum de los años 1980 y 1990. Sin embargo, las propias organizaciones sociales no siempre coinciden en su mirada con relación a la importancia que tiene su participación en los procesos de formulación de políticas ambientales y en la gestión ambiental.

En nuestro país la “irrupción ciudadana”, en especial la ambiental, ha debido enfrentar a un “Estado tapón”, poco acostumbrado a convivir con la efervescencia y el dinamismo propio de las organizaciones ambientales y, por ende, con nuevas formas de participación y presión (Santandreu y Gudynas, 1997).

Como resultado, el país no ha avanzado lo suficiente en la formulación de leyes y políticas que promuevan la participación ciudadana en la gestión ambiental lo que constituye un freno al proceso de gobernabilidad y democratización que promueve la actual administración. A esto se agrega la coexistencia de distintas visiones también al interior de los diferentes grupos que la integran. Los instrumentos disponibles son pocos y, generalmente, se vinculan a una participación de tipo informativa o consultiva, a diferencia de otros países que disponen de sistemas nacionales que aseguran la participación ciudadana en diversos aspectos de la gestión ambiental.

Por todo esto, el país debe tomarse el tiempo necesario para discutir, en forma amplia, el modelo de participación ciudadana para la formulación de políticas y gestión ambiental que desea impulsar, incluyendo la identificación de los principios de política ambiental y los principales instrumentos que podrían ser implementados. Es necesario recordar que el convencimiento político de la necesidad de promover la participación resulta insuficiente si no se innova en materia legal y si no se introducen procedimientos que aseguren una participación profunda y sustantiva.

Recuadro 6. Nuestra incipiente cultura ambiental

Algunas encuestas de opinión pública realizadas recientemente (SNAP. 2006), muestran una relación muy particular de las/os uruguayos con relación al ambiente. Una primer lectura, parecería indicar que la conciencia ambiental -que privilegia la protección al crecimiento económico- y la búsqueda del bien común predominarían entre las/os encuestados. Según esta encuesta, el perfil ambiental de las/os uruguayos nos muestra personas preocupadas por el medio ambiente (88%), conscientes de la necesidad de armonizar el desarrollo económico con la protección ambiental (79%) y que le asignan al Estado un papel clave en esta materia (83%).

Sin embargo, la mirada ambiental de los principales problemas ambientales continúa enfocándose en la salud humana (74%) dejando el desarrollo y el deterioro de los recursos naturales en un segundo lugar. Esta mirada centrada en las personas más que en el ambiente, se completa al indicar que es “la gente” la principal responsable de los problemas ambientales (56%). Si bien la mayor parte de los encuestados se muestran

Recuadro 6. Nuestra incipiente cultura ambiental

preocupados por informarse sobre temas ambientales (63%), un importante porcentaje realiza actividades de contacto con la naturaleza (49%) e incluso se muestran proclives a elegir productos que no dañen la naturaleza (44%) muy pocos dan el paso a la acción participando en campañas ambientales (9%) y menos aún en organizaciones ambientalistas (3%).

Asumiendo que es muy difícil identificar, a través de una encuesta de opinión pública, “la opinión” de las/os uruguayos con relación al ambiente²⁵, los datos presentados muestran que aún existe una “cultura ambiental incipiente”²⁶, caracterizada por una amplia adhesión a la temática ambiental que no se traduce en acciones concretas o cambios de conducta importantes manteniéndose, la mayor parte de las veces, una perspectiva fragmentada de lo ambiental y una visión extremadamente particularista que privilegia estilos de participación delegativos (Santandreu. 1997).

Como la participación supone compromiso y demanda esfuerzo, esta particular mirada de “lo ambiental” debe ser tenida en cuenta al momento de evaluar el contexto socio cultural en las que se aplicarán los instrumentos de gestión ambiental participativa.

Valoración social e institucional de la participación en la gestión ambiental nacional

Otro aspecto que debe ser analizado con mayor detalle es la valoración que realizan los distintos actores (los múltiples rostros de la participación) con intereses concretos en la temática ambiental.

El Estado no parecería tener una única mirada con relación a la participación de todos los actores incluyendo las/os ciudadanos, la sociedad civil, otros grupos de interés y el propio Estado. Si bien nadie defiende la “no participación” tanto en la formulación de políticas como en la gestión ambiental, el alcance y tipo de participación que se promueve es diferente, dependiendo mucho de la valoración personal de lo que significa la participación aunque también parecería influir el cargo o responsabilidad que se ocupa.

Para los cargos políticos (directores y asesores) y un grupo de técnicos con responsabilidades directas en la implementación de los instrumentos de participación existentes en el MVOTMA (como la COTAMA o las Audiencias Públicas), la participación es vista como una oportunidad para mejorar la política ambiental, especialmente en lo que refiere a la construcción de la agenda y la formulación de opciones de política ambiental. Entre los fundamentos de su posición destacan la voluntad política del gobierno progresista y la obligación legal que incluye la participación como uno de los componentes de la política ambiental nacional (p.e. las Audiencias Públicas en el proceso de EIA o la participación en los temas vinculados al agua derivados de la última reforma constitucional).

Al identificar quienes deben participar, las opiniones se encuentran divididas entre los que privilegian la participación organizada orientada a la formulación de políticas públicas nacionales (p.e. en la COTAMA), y quienes consideran que la participación debe privilegiar la voz anónima de las/os ciudadanos, expresarse libremente y sin condicionamientos orientada a la solución de problemas concretos (p.e. en las audiencias públicas). Pese a las distintas miradas, todos coinciden en la necesidad de mejorar los procedimientos, entendiendo que buena parte de los actuales problemas de

²⁵ El debate sobre la validez de las encuestas de opinión no debe ser subestimado. En un reciente artículo Adriana Marrero (2005) retoma los argumentos expresados por Pierre Bourdieu que lo llevan a impugnar las encuestas de opinión con base a tres supuestos: Primero, “que todo el mundo puede tener una opinión” o, lo que es lo mismo, que “la producción de una opinión está al alcance de cualquiera”, lo que supone ignorar que las opiniones son altamente dependientes de la cercanía de las personas respecto de las problemáticas sobre las que se pregunta y de la cantidad y calidad de la información de la que dispone. Segundo, que todas las opiniones tienen el mismo valor, lo que supone olvidar el peso que los grupos organizados y de interés logran dar a las posiciones que defienden. Tercero, que hay un consenso sobre las preguntas que vale la pena hacer. (Bourdieu. 1990).

²⁶ En 1997 se identificó que las/os uruguayos tenían una relación con el ambiente caracterizada por una brecha entre la preocupación, el conocimiento y la información y su interés por la acción concreta.

participación derivan de la falta de personal capacitado y de una metodología adecuada más que de la falta de instrumentos adecuados.

Un segundo grupo, que incluye funcionarios administrativos y otros técnicos de carrera, ven la participación como una obligación legal que el ministerio debe asumir como parte de sus cometidos. Consideran que los instrumentos de participación existentes son suficientes y adecuados para lograr los objetivos de la administración. Desde el punto de vista administrativo, la participación es vista como un trámite que se debe seguir, independientemente al objetivo que se persigue (p.e. reguladora de trámites convocando a las audiencias públicas). Mientras que desde el punto de vista técnico la participación suele verse como un momento de exposición pública de los funcionarios que deben participar en audiencias y reuniones públicas sin tener el suficiente respaldo político; o como un requisito que hay que cumplir si se quieren gestionar fondos de la cooperación. Esta mirada también promueve el uso de instrumentos de información y consulta sin evaluar la necesidad de contar con un procedimiento que permita mejorar la capacidad de diálogo y la gestión en determinados temas.

Aún con matices, todas las organizaciones de la sociedad civil -en especial las ONG- valoran la participación como un componente clave, tanto para la formulación de la política como para la gestión ambiental. Sin embargo se ven a sí mismos de diferente manera.

Para los miembros de algunas ONG la participación forma parte de su deber como ciudadanos preocupados por los temas ambientales, dejando en claro que las ONG no representan el interés de la sociedad, por lo que su participación debe ser entendida como una contribución con base a su experticia y no como la voz de determinados sectores sociales. Reconocen como adecuados los instrumentos de información pero consideran que los instrumentos de consulta son excesivos (en especial las comisiones). Asumen que el gobierno es quien tiene la decisión final sobre las políticas ambientales, aunque demandan espacios más calificados de participación tanto para la construcción de la agenda y la política como para la gestión (en su opinión, el país no cuenta con verdaderos espacios de gestión ambiental participativa).

Recuadro 7. Irrupción ciudadana y Estado tapón

La historia reciente nos indica que, frente a la “irrupción ciudadana” (p.e. ante la liberación de nuevos organismos genéticamente modificados o la contaminación por plomo) el estado tiene la tendencia a reaccionar como un “tapón” que busca encauzar la participación obligando a expresar argumentos técnicos o cuestionando la legitimidad de quienes participan.

Exigir opiniones técnicas es uno de los mecanismos utilizados con mayor frecuencia para no considerar la participación de los ciudadanos y las organizaciones vecinales que buscan expresar sus opiniones. Quienes defienden este punto de vista consideran que la verdadera participación debe estar fundada en opiniones técnicamente correctas y no en supuestos o consideraciones falsas. Por su parte, las organizaciones sociales consideran que la participación antes que técnica es social y que, por lo tanto, quienes se consideran afectados por una resolución o tienen un punto de vista diferente deben poder ejercer su derecho a expresar sus opiniones e incidir en la decisión final.

Otro mecanismo que puede ser utilizado por el Estado para encauzar la participación consiste en cuestionar la legitimidad de las organizaciones o la de sus representantes. Sin embargo, y asumiendo que las organizaciones cuentan con mecanismos democráticos de gestión interna no parece correcto que el Estado cuestione la legitimidad de los representantes de dichas organizaciones en los espacios de participación.

Por ejemplo, quienes defienden esta idea sostienen que la participación de las ONG no cumple su cometido, ya que sus delegados no son representativos o porque las propias organizaciones no representan los intereses de la sociedad. Sin embargo, vale la pena recordar que las ONG no representan a la sociedad y que las organizaciones vecinales y los movimientos sociales sólo representan a sectores específicos.

Adicionalmente consideran que deberían mejorarse los procedimientos administrativos para garantizar una participación más efectiva. Según su opinión, las comisiones - el instrumento de

participación más extendido en el país - debería ser revisado evitando la superposición de temas y personas en ámbitos similares, ya que esto desgasta tanto a los representantes como a las organizaciones, vaciando los instrumentos y comprometiendo el propio proceso de participación. Sus recomendaciones apuntan a la necesidad de calificar y reducir el número de instrumentos informativos y consultivos y ampliar los de gestión participativa.

Por su parte, las organizaciones formadas por activistas consideran a la participación como parte de su misión institucional. Aunque reconocen que la administración los convoca y escucha, consideran que aún no toma en cuenta sus posiciones, confundiendo la participación en espacios de consulta con su deseo de incidir en la formulación de políticas y en la gestión ambiental. Desde esta perspectiva ciertos instrumentos como la COTAMA o las audiencias públicas son valorados muy críticamente en tanto no aseguran incidir realmente en la formulación de políticas ambientales. Sus recomendaciones indican la necesidad de promover espacios de cogestión en los que las organizaciones de la sociedad civil tengan la capacidad de resolver sobre los temas de su interés en igualdad de condiciones que el Estado.

4.5 Algunas condiciones que aseguran la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental

La voluntad política es una condición necesaria aunque insuficiente al momento de asegurar la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental. Por este motivo, es necesario que se cumplan, al menos, tres condiciones básicas²⁷:

- Que la sociedad civil se encuentre consolidada y sea autónoma
- Que exista un estado facilitador
- Que se cuente con un sistema político democrático.

Que la sociedad civil se encuentre consolidada y sea autónoma. La efectiva autonomía de la sociedad civil respecto al Estado y a los intereses corporativos (grupos económicos, partidos políticos, etc.) es un aspecto básico. Este aspecto es clave, tanto para legitimar a los actores que participan como a sus planteamientos y formas de participación, que suelen diferir de los utilizados por el Estado (y muchas veces por ser diferentes suelen no ser comprendidos en su verdadera expresión, e incluso descalificados). Sin organizaciones autónomas, consolidadas y reconocidas, difícilmente se establezcan puentes que permitan una participación no condicionada o cooptada.

Un segundo aspecto supone reconocer que existen diversos tipos de ciudadanos, con perfiles e intereses variados que deben estar contemplados en las distintas formas de participación propuestas.

Junto a esto, las formas de participación deben apoyarse en una cultura y en procedimientos democráticos que eviten el clientelismo y el paternalismo. De otra forma, se reforzarán los argumentos que descalifican la participación ciudadana y de la sociedad civil aduciendo una supuesta “falta de representatividad derivada de una falta de democracia interna” de las organizaciones. Muchos de estos argumentos, frecuentemente utilizados por el “Estado tapón” deben ser tenidos en cuenta al momento de diseñar los instrumentos y las estrategias que permitan potenciar la presencia ciudadana y de la sociedad civil en los espacios de toma de decisiones (ver Recuadro 7).

Que exista un Estado facilitador. Para que sea un verdadero facilitador de la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental el Estado debe cambiar, tanto en la forma en la que se ve a sí mismo como en su cultura funcional, que lo ha transformado en un aparato burocrático

²⁷ Un desarrollo más profundo de estos aspectos puede leerse en Participación ciudadana en la gestión pública. Marco conceptual (2001), una publicación elaborada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Chile en el marco de su proyecto de reforma y modernización del Estado.

con raptos de lucidez. Por esto, el fortalecimiento de las capacidades de sus funcionarios debe buscar la excelencia, promover su motivación y valorar la obtención de logros institucionales.

La transparencia de la gestión pública es clave, en tanto asegura compromiso y mejora la credibilidad. Los planes, objetivos, recursos disponibles y resultados alcanzados deben ser accesibles para todas/os los funcionarios (y población en general como parte de una estrategia de acceso público a la información).

Paralelamente, deben establecerse canales que aseguren el control social a la gestión y el *accountability* entendido como el respeto de las autoridades a la ley y como la obligación de los funcionarios de dar cuenta de sus actos y decisiones con la transparencia suficiente para que las/os ciudadanas y organizaciones de la sociedad civil puedan evaluar adecuadamente su gestión. Finalmente deben asegurarse los recursos necesarios, porque sin recursos (humanos y materiales) no hay efectiva participación.

Que se cuente con un sistema político democrático. En lo que respecta a la participación, un sistema político democrático debe reconocer el derecho que tienen los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil para ejercer el control, fiscalizar y pedir cuentas al Estado sobre la actuación de sus funcionarios. Junto a esto, la promoción de un enfoque en red que permita construir la agenda ambiental en forma participativa, contribuirá a generar un ambiente propicio para la participación efectiva de la ciudadanía y la sociedad civil en la gestión ambiental. Finalmente, un sistema político democrático debe asegurar mecanismos de acceso público a la información y espacios para hacer efectiva la participación.

4.6 Nuestro desafío: facilitar las condiciones que aseguren la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental

Antes de identificar los instrumentos y las políticas de gestión ambiental participativa que se desean promover es necesario considerar tanto la diversidad de ciudadanos como los tipos de organizaciones que hacen parte de la sociedad civil. El perfil ambiental de los uruguayos parecería mostrar una fuerte preocupación por los temas ambientales pero un discreto interés por participar en organizaciones y espacios que exijan un gran compromiso. Considerar las características que presenta la incipiente cultura ambiental de los uruguayos debería ayudar a diseñar una política adecuada para la gestión ambiental participativa.

Si consideramos que todos los ciudadanos persiguen una participación profunda promoveremos instrumentos que demandan una gran dedicación y los orientaremos a definir los grandes temas de política ambiental, desestimando a quienes sólo desean apoyar proyectos concretos, experiencias locales y acciones comunitarias. Por su parte, si consideramos que las organizaciones de la sociedad civil sólo buscan oponerse al Estado y al mercado promoviendo una dinámica de conflicto permanente, desestimaremos a aquellas organizaciones que conjugan el activismo con la búsqueda de consensos y acuerdos reivindicando su legítimo derecho a incidir en la política y las decisiones sobre temas ambientales.

Por este motivo, una política de gestión ambiental participativa incluyente y moderna debería incorporar instrumentos que den cuenta de la diversidad de intereses que mueven a los ciudadanos y a las organizaciones, fortaleciendo espacios de gobernabilidad que incluyan todas las miradas (y todas las posiciones).

Finalmente, debemos potenciar las condiciones que facilitan la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental evitando quedar anclados en la voluntad política expresada en los discursos oficiales.

CAPITULO 5

5. INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL PARTICIPATIVA

A nivel internacional existe una diversidad de instrumentos que promueven la gestión ambiental participativa. En términos generales, las leyes marco –incluida la de Uruguay- incorporan instrumentos de regulación, económicos y de participación, por mencionar sólo algunos. En el presente capítulo se describen distintos instrumentos de gestión ambiental participativa presentes a nivel internacional y nacional.

5.1 Instrumentos para la gestión ambiental participativa

En términos generales suele entenderse por **instrumentos de política ambiental** al conjunto de espacios, actividades o programas que aplican los actores dotados de autoridad y legitimidad para modificar determinados procesos sociales en los que se encuentran inmersos, considerando en esto tanto a la administración como a otras organizaciones y grupos de interés.

Entre los instrumentos participativos destacan dos tipos: los que reconocen la participación de los ciudadanos -a título personal- y los que reconocen la participación de representantes de organizaciones e instituciones de la sociedad civil.

Entre los primeros se encuentran la acción de amparo, la petición y la iniciativa, que obligan al Estado a responder en forma adecuada y a acatar las resoluciones tomadas por ejemplo, en un plebiscito o referéndum. Si bien este tipo de instrumentos aseguran que la opinión de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil será tenida en cuenta, su aplicación presenta algunas dificultades. Algunos como la acción de amparo suponen la intervención de la justicia, mientras que otros como los plebiscitos o referéndum suponen realizar una movilización masiva previa, lo que los transforma en instrumentos de difícil aplicación para la gestión ambiental cotidiana.

Entre los segundos se encuentran la mayor parte de las comisiones y las audiencias públicas –aunque admiten la participación de ciudadanos interesados-. Este tipo de instrumentos suelen incorporar una diversidad de instituciones de la sociedad civil (ONG, universidades, sindicatos), del sector privado (cámaras y gremiales) y una multiplicidad de dependencias y oficinas públicas con competencias en los temas ambientales o territoriales. En un Estado en el que aún se encuentran fragmentadas muchas competencias, la participación pública puede ser muy importante facilitando la gobernabilidad y promoviendo la democracia como proceso y como fin (p.e. tanto la formulación de políticas como la gestión de las áreas naturales se encuentra repartida entre el MGAP y el MVOTMA, aunque otros ministerios como el de Defensa y las Intendencias también tienen competencias).

El panorama internacional

Algunos marcos normativos, como el europeo, asocian los instrumentos de participación con los de información (Convención de Aarhus de 1999 y la posición común adoptada en 2005) considerando que los ciudadanos deben estar informados como un requisito para mejorar su participación efectiva en los temas ambientales, en especial aquellos que aseguren su derecho -y el de las futuras generaciones- a vivir en un ambiente sano y saludable.

En algunos países como Chile, Perú, Bolivia, Brasil y Colombia, se identifica un conjunto amplio de instrumentos de participación e información que incluyen las audiencias públicas, la petición e iniciativa y el funcionamiento de comisiones y consejos.

En Chile la legislación marco incluye las audiencias públicas como parte del Sistema de EIA, los Consejos Consultivos como espacios de asesoría y consulta a las autoridades ambientales formados por representantes de la academia, la ciencia, los empresarios, los trabajadores y la sociedad civil (ONG) con capacidad para emitir opiniones y recomendaciones sobre decretos que fijen normas

técnicas, entre otros. También se utiliza el procedimiento de reclamo que permite, a cualquier ciudadano interesado, reclamar ante un juez por decretos supremos de materia ambiental que no cumplieren con los requisitos establecidos en la normativa correspondiente.

Recuadro 8. Participación ambiental ciudadana en Chile

Chile dispone de instrumentos y mecanismos que permiten la participación ciudadana tanto en la formulación de políticas y normas ambientales como en los procesos de evaluación de impacto ambiental.

La participación ciudadana en políticas (p.e. en la elaboración de la Política Nacional de Áreas Protegidas o el Plan de Acción País para la Estrategia Nacional de Biodiversidad) no se encuentra expresamente prevista en la normativa vigente. Sin embargo, desde 1998 se han desarrollado algunos procesos participativos que complementan el proceso de diseño de políticas ambientales.

La participación ciudadana en normas (p.e. en la elaboración de Normas y Planes de Descontaminación) incluye el acceso a la información a través de medios escritos como el Diario Oficial u otros diarios de circulación masiva. Todo interesado puede acceder al Expediente de la Norma que contiene documentación de carácter público recopilada durante el proceso, a información a través del sitio web de la CONAMA (hoy Ministerio de Medio Ambiente) así como con la realización de actividades de información específicas. En la etapa de consulta pública las personas naturales y jurídicas pueden presentar por escrito sus opiniones y observaciones en un plazo de 60 días corridos contados a partir de la publicación del proyecto.

La participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) se encuentra comprendida en la Ley 19.300 que establece la posibilidad de que tanto las personas como las comunidades puedan incorporarse al proceso de toma de decisiones en temas ambientales. El SEIA es un conjunto de procedimientos que permiten identificar y evaluar los impactos ambientales que generarán determinados proyectos o actividades antes que se ejecuten. La participación ciudadana también permite a las comunidades involucrarse en el proceso de clasificación de los estudios de impacto ambiental.

En Perú se reconoce el derecho a la información ambiental (Art. 2) y a la participación ciudadana (Art. 3) incluyéndose diversos instrumentos como las consultas y audiencias públicas, la apertura de buzones de sugerencias, la publicación y difusión pública de los proyectos y el establecimiento de grupos técnicos y mesas de concertación para temas ambientales.

En Bolivia el capítulo sobre participación incluye instrumentos como la petición (amparada en el Art. 7 de la Constitución y en la Ley Marco de Referéndum), la iniciativa popular y las audiencias públicas y el acceso a la información pública ambiental (Arts. 92 a 94). También dispone de la figura del Defensor del Pueblo (Ley N° 1.818 de 1979), que permite a la ciudadanía presentar quejas en temas vinculados a los derechos humanos y a los abusos de los poderes públicos (sin excluir los temas ambientales).

En Brasil el Estatuto de las Ciudades (Ley N° 10.257 de 2001 que reglamenta los Arts. 182 y 183 de la Constitución Federal) establece directrices generales de la política urbana, estableciendo “*un conjunto de normas de orden público e interés social que regulan el uso de la propiedad urbana en pro del bien colectivo, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos y el equilibrio ambiental*” (Art. 1). Entre los instrumentos de participación destacan el referendo popular, el plebiscito y las audiencias, debates y consultas públicas y los estudios de impacto ambiental y de impacto de vecindad.

En Colombia la Ley N° 99/93 establece, en su Título X, los modos y procedimientos de participación ciudadana en la política y gestión ambiental nacional. La normativa incluye el derecho de petición de intervención (estableciendo el mecanismo que se debe seguir cuando un interesado inicia una petición administrativa por un tema ambiental); el derecho de petición de información; la posibilidad de los ciudadanos a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales (sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno); la posibilidad de convocar audiencias públicas administrativas sobre decisiones ambientales en trámite; y la posibilidad de realizar consultas previas (con las comunidades

indígenas y negras para la explotación de recursos naturales en sus territorios). También cuenta con las figuras del Defensor del Pueblo y del Procurador General para temas ambientales.

Como puede apreciarse, los instrumentos que promueven la participación ciudadana en la gestión ambiental son muchos y muy variados. Algunos se enfocan a la participación directa permitiendo a las/os ciudadanas ejercer su derecho a iniciativa popular, petición y/o reclamo ante la administración cuando consideren que sus intereses y/o derechos no han sido respetados. Otros promueven la participación indirecta o mediada, estableciendo mecanismos de representación que permiten la presencia de organizaciones sociales, gremiales, profesionales, etc. en los espacios institucionales de gestión ambiental participativa. Los instrumentos identificados incluyen tanto la participación individual como la colectiva, y su alcance varía, entre los que se limitan a promover la participación consultiva hasta los que aseguran una participación en la toma de decisiones. Sin embargo, al momento de diseñar los instrumentos de una política ambiental participativa se deben considerar todas estas opciones cuidando de no privilegiar un determinado tipo de mecanismo, espacio o actor.

Recuadro 9. La consulta ciudadana por Internet en México

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México ha desarrollado un instrumento que permite realizar consultas públicas por Internet, como forma de ampliar la base de opiniones ciudadanas y de organizaciones de la sociedad civil sobre temas clave de su política ambiental.

En este sentido la Consulta Pública para el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2007-2012) cuenta con un sitio web en el que cualquier interesado puede emitir su opinión.

La Consulta abarca cinco temas:

- **Agenda Azul.** Que incluyen el recurso hídrico y su manejo integral. Los sub temas específicos que permiten diferenciar y reflejar la coordinación de los diferentes programas y acciones institucionales en torno a esta agenda son: Agua y desarrollo; agua y saneamiento; agua y medio ambiente; agua y alimentación; agua y riesgos y, gestión integrada de los recursos hídricos.
- **Agenda Gris.** Que abarca la contaminación del medio ambiente e incluye los aspectos relacionados con el monitoreo, prevención y remediación de la contaminación del aire, agua y suelos.
- **Agenda Verde.** Que incluye la protección, manejo sustentable y restauración de los ecosistemas y su biodiversidad; recursos forestales y suelos.
- **Transversalidad.** Que se aplica cuando una o varias políticas públicas son objeto de interés e injerencia de varias dependencias o entidades gubernamentales, de tal modo que, la instrumentación de acciones y/o proyectos conciernen, necesariamente, a dos o más sectores (social, económico, energético, turístico, etc.) y/o ámbitos de gobierno (federal, estatal o municipal) y cada uno de ellos actúa en el marco de sus funciones y atribuciones, pero siempre de forma coordinada y conjunta, a efectos de obtener resultados en pro del desarrollo y crecimiento del país.
- **Regiones prioritarias y territorialidad.** Entre la gama de temas, retos e instrumentos de política que conforman la agenda ambiental, es posible identificar los que cobran particular relevancia en entornos regionales específicos en función del contexto ambiental, geográfico, económico y social prevaleciente.

Los interesados pueden formular sus aportes llenando un formulario que responde a tres preguntas:

1. ¿Cuáles son los problemas ambientales que preocupan respecto al tema seleccionado?
2. ¿Cómo se podrían atender y/o solucionar los problemas señalados anteriormente?, es decir, ¿qué se requiere para mejorar la situación actual?
3. ¿Cómo puede participar su sector en la solución a esta problemática? o ¿qué puede hacer la sociedad en general para resolver la problemática?

La Consulta se fundamenta en la Ley de Planeación que establece que en el Capítulo Segundo, Artículo 14, inciso II, que *“la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la atribución de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados”*

Consulta Ciudadana (México)
<http://aplicaciones.semarnat.gob.mx/ConsultaPlanNacDes/hconsultaplannacdesarrollo.aspx>

La Tabla 3 muestra los principales instrumentos de participación ciudadana en la gestión ambiental identificados para una selección de países de ALC.

Instrumentos	Países seleccionados				
	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Perú
Petición	X		X		
Reclamo				X	
Buzones de sugerencias					X
Iniciativa popular (1)	X	X	X		
Comisiones técnicas					X
Consejos consultivos y de coordinación			X	X	
Mesas de concertación					X
Mesas de trabajo				X	
Consulta previa			X		
Audiencias públicas (2)	X	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia (2007)

Notas:

(1) Incluye figuras como el plebiscito y el referéndum.

(2) En las audiencias públicas pueden participar tanto representantes de organizaciones como ciudadanos interesados.

Otros instrumentos de gestión ambiental aplicados a nivel internacional

Un instrumento de gran importancia es el *ordenamiento ambiental u ecológico del territorio*. Tanto México como Argentina lo incluyen entre sus instrumentos de política ambiental, incorporando la participación de la ciudadanía a través de procedimientos de difusión y consulta pública.

También se utilizan diversos instrumentos económicos entre los que destacan los estímulos fiscales, los instrumentos financieros (como créditos, seguros ambientales, fondos de restauración y fideicomisos) y los instrumentos de mercado (concesiones, autorizaciones, licencias y permisos).

Argentina cuenta con seguros ambientales y fondos de restauración (Art. 22 de la LGA) y México incluye los mecanismos administrativos y normativos de carácter fiscal, financiero o de mercado mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generan sus actividades económicas, incentivándolos a realizar acciones que favorezcan el ambiente. Entre los instrumentos fiscales se incluyen los estímulos que favorezcan el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental nacional. Entre los financieros se encuentran los créditos, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y fideicomisos con objetivos ambientales. Finalmente, se consideran instrumentos de mercado las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos aclarando que “*las prerrogativas derivadas de los instrumentos de mercado serán transferibles, no gravables y quedarán sujetas al interés público y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales*” (Art. 22 de la LGEEPA).

Costa Rica cuenta con un *Tribunal Ambiental Administrativo*, concebido como un órgano desconcentrado, con competencia exclusiva e independencia funcional. Sus fallos “*agotan la vía administrativa y sus resoluciones serán de acatamiento estricto y obligatorio*” y sus funciones se sujetarán a los principios de oralidad, celeridad, oficialidad e intermediación de la prueba.

Recuadro 10. La iniciativa popular en los países de ALC

Uno de los instrumentos de democracia directa más interesantes es el derecho a iniciativa popular, una figura que permite que los ciudadanos puedan expresar, en forma directa, sus puntos de vista con relación a las leyes

existentes o proponer nueva legislación. Numerosos países de ALC incluyen esta figura en sus constituciones o en leyes específicas.

En Bolivia la Ley Marco de Referéndum establece la posibilidad ejercer la iniciativa popular cuando al menos el 6% del electorado respalde con su firma una iniciativa legislativa. En Argentina, los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados con la firma de no más del 3% del padrón nacional asegurando una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. En Brasil, las iniciativas populares deben contar con el respaldo de al menos el 1% del electorado nacional distribuido en al menos 5 Estados en cada uno de los cuales se deberá contar con al menos tres décimos de sus electores. Y en Colombia, se requiere al menos el 5% de los ciudadanos inscriptos en el censo electoral para ejercer el derecho a iniciativa popular.

Mientras que en algunos países las iniciativas que cumplan con los requisitos deben ser sometidas a votación y al ser aprobadas pasan automáticamente a ser parte del cuerpo legal, en otros, la iniciativa popular debe ser discutida y aprobada por los órganos legislativos.

En Uruguay la figura del plebiscito y referéndum ha sido utilizada para promover diversos tipos de iniciativas entre los que se incluyen temas ambientales como los que se relacionan con la gestión del recurso agua.

En todos los casos se excluyen temas como la política internacional, los asuntos fiscales y tributarios, la política de defensa y seguridad nacional y la división política.

La situación nacional

En Uruguay la legislación marco identifica, en su Art. 7, diversos instrumentos de gestión ambiental que incluyen:

- Las normas legales y reglamentarias, las normas departamentales y otras disposiciones de protección del ambiente, así como los instructivos, directrices o guías metodológicas que se dictaren.
- Los programas, planes y proyectos de protección ambiental.
- La información ambiental y la sensibilización, educación y capacitación ambiental.
- El establecimiento de parámetros y estándares de calidad ambiental.
- Las declaraciones juradas, la evaluación del impacto ambiental previa convocatoria de audiencia pública.
- Los análisis y las evaluaciones de riesgo, las auditorías y certificaciones ambientales y el ordenamiento ambiental.
- El sistema de áreas naturales protegidas.
- Los planes de recuperación y recomposición de oficio que se aprueben.
- Los incentivos económicos y los tributos.
- Las sanciones administrativas y otras medidas complementarias.

Si bien la mayor parte de estos instrumentos podrían hacerlo, en la práctica la participación no se ha incorporado como un componente permanente de la política ambiental nacional. Aunque se han promovido instrumentos participativos como los grupos GESTA que contribuyeron a definir parámetros y estándares de calidad ambiental con la activa participación de las diversas instituciones que integran la COTAMA o el funcionamiento de la propia COTAMA. Más recientemente, el proceso de definición e implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, cuenta con un fuerte componente de participación informativa y consultiva y la intención de avanzar en la implementación de algunos instrumentos de participación profunda orientados a la cogestión de las áreas a escala local.

El presente estudio identificó cinco tipos de instrumentos institucionales de aplicación administrativa y judicial que incluyen la participación activa de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil:

- Puesta de manifiesto público, de carácter informativo, implementada como parte del proceso de EIA. Incluye tanto la Viabilidad Ambiental de Localización (VAL) que permite informar tempranamente a las intendencias sobre la localización prevista para las iniciativas como el Informe Ambiental Resumen (IAR) que contiene información explicativa de las principales características del proyecto. Un mecanismo similar permite informar y recabar opinión de los

interesados en el proceso de selección y delimitación de las áreas naturales a incorporar en el SNAP.

- Comisiones y comités de carácter técnico (COTAMA, COTAOT), asesor (COASAS, CNAAP, CERVGM) y de seguimiento de tipo informativo y consultivo; y finalmente, otras que, si bien tienen carácter asesor, podrían ampliar sus cometidos hacia la cogestión con carácter resolutivo -aún no implementadas en el marco del SNAP (CAE).
- Audiencias Públicas, de carácter informativo y consultivo implementadas como parte del proceso de EIA y del SNAP.
- Iniciativa popular, de carácter resolutivo, que incluyen las figuras del plebiscito y referéndum y permiten la participación directa de los ciudadanos asegurando su decisión sobre los temas consultados.
- Acción de amparo y recurso de revocación y jerárquico, de aplicación judicial, que permiten interponer acciones ante la justicia y los organismos administrativos con el objetivo de anular resoluciones tomadas por la administración.

La Tabla 4 muestra los distintos instrumentos que se aplican a escala nacional y su grado de participación con relación a la clasificación presentada en el capítulo 5.

Tabla 4. Instrumentos de participación ciudadana reconocidos en la política ambiental nacional	
Instrumentos	Grado de participación
Puesta de manifiesto	Información
Audiencias Públicas (1)	Consulta y debate
Comisiones	Consulta y debate
Técnicas	Consulta y debate
Asesoras	Consulta y debate
De seguimiento	Consulta y debate
De cogestión	Resolución, coparticipación y/o cogestión
Iniciativa popular (2)	Resolución, coparticipación y/o cogestión
Acción de amparo y recurso de revocación y jerárquico	Resolución, coparticipación y/o cogestión

Fuente: elaboración propia (2007).

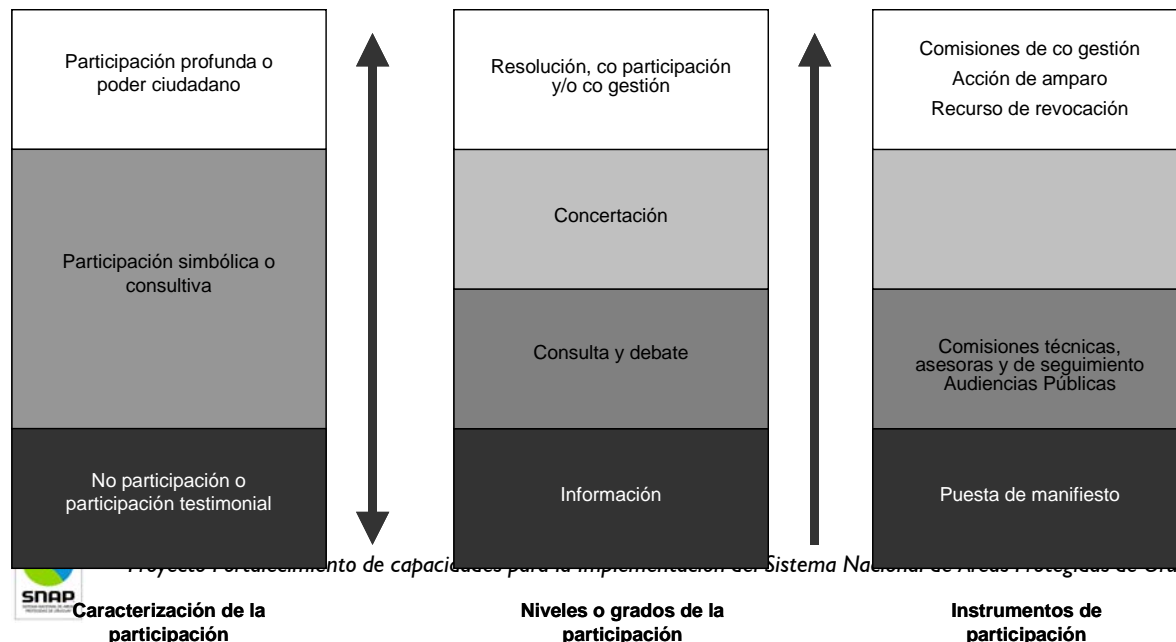
Notas:

(1) En las audiencias públicas pueden participar tanto representantes de organizaciones como ciudadanos interesados.

(2) Incluye figuras como el plebiscito y el referéndum.

Como puede apreciarse, la mayor parte de los instrumentos disponibles corresponden a formas de participación de consulta y debate; son limitados los espacios de la participación profunda. El Diagrama 4 muestra los instrumentos que corresponden a los distintos niveles y tipos de participación propuestos.

Diagrama 4. Tipos, grados o niveles e instrumentos para la participación



Otros instrumentos de gestión ambiental que podrían aplicarse a nivel nacional

Sin embargo, es posible analizar la posibilidad de incorporar nuevos instrumentos además de la necesidad de mejorar los procedimientos y ampliar el alcance para los que ya vienen aplicando.

La mediación para temas ambientales. La falta de mecanismos de negociación formal, dilata en el tiempo la solución de muchos conflictos. En nuestro país no existe una práctica judicial que permita solucionar conflictos de manera rápida, efectiva y a bajo costo. La negociación directa entre las partes es el camino seguido con más frecuencia por los grupos ambientales y vecinales, mientras que otro tipo de técnicas como la mediación en temas ambientales no han tenido, hasta el momento, ningún desarrollo.

La aplicación de cualquier técnica de negociación formal supone un compromiso explícito de las partes que asegure su participación en el proceso. Por este motivo, del conjunto de herramientas diseñadas para solucionar conflictos ambientales, la mediación, en tanto proceso voluntario, participativo y democrático, podría adaptarse rápidamente a nuestra situación actual. Otras técnicas como el arbitraje, necesitan de políticas públicas más potentes y de actores que se reconozcan mutuamente como las partes en pugna²⁸.

En términos generales, la mediación debe ser entendida como un proceso que trasciende el contenido del conflicto que se pretende resolver. Es una alternativa a la violencia y el litigio, que tiende a diluir las hostilidades promoviendo la cooperación de los actores a partir de un proceso estructurado. Si bien los procesos difieren según el tema y las características del conflicto que se trate, podemos definir a la mediación como un proceso voluntario y cooperativo, que se propone resolver desavenencias y hacer manejables los conflictos, evitando el juicio (Folberg y Taylor. 1992; Maesta. 1997).

Aunque en nuestro país no existen mecanismos de mediación para temas ambientales legalmente establecidos, en los últimos años se han desarrollado algunas experiencias de mediación que deberían ser tomadas en cuenta. La Suprema Corte de Justicia promovió Centros de Mediación con el objetivo de fomentar la autocomposición de los conflictos, a la vez que lograr una mayor eficiencia y eficacia en la prestación del servicio de justicia, ampliar el espectro de los casos sometidos a conciliación previa y facilitar la mediación en asuntos de relevante interés social, vecinal o familiar (Rueco, 1997). Si bien estas experiencias no refieren a temas ambientales, la lógica que subyace busca lograr los mismos resultados: solucionar conflictos ambientales, evitando una excesiva judicialización de los temas ambientales y mejorando las relaciones entre los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, otros grupos de interés y el Estado.

Recuadro 11. La gestión alternativa de conflictos ambientales (GAC)

Los conflictos son inevitables y aparecen aún cuando los distintos actores que hacen parte de un determinado proceso no deseen que surjan. Las causas que dan origen a los conflictos varían, pudiendo identificarse diversos tipos de conflictos como los de información, de relaciones, de valores, estructurales y de intereses

Todo conflicto ambiental se desarrolla a lo largo del tiempo siguiendo algunos patrones comunes. Cuando un conflicto aún no es público sino que es una amenaza potencial, se le denomina **latente**. Un conflicto latente muestra que existen tensiones, diferencias y/o desacuerdos que permanecen ocultos. Un conflicto puede permanecer latente durante mucho tiempo, e incluso nunca puede manifieste públicamente. Sin embargo, basta

²⁸ El Código General del Proceso (CGP) establece la posibilidad de someter diferendos al arbitraje individual o colectivo. Si bien arbitraje y mediación no son sinónimos, ambos mecanismos buscan evitar el litigio a partir de la aplicación de procesos aceptados voluntariamente por las partes. En Uruguay existe una rica experiencia de arbitraje en temas laborales con activa participación tanto del MTSS como de gremios y sindicatos. Recientemente han comenzado a funcionar en el interior del país experiencias privadas de mediación y el Colegio de Abogados tiene a estudio la creación de un centro de mediación, también la Cámara Nacional de Comercio dispone de un centro de conciliación y arbitraje.

que una de las partes lo considere oportuno para que el conflicto que se encontraba en estado de latencia se manifieste como una disputa.

A medida que las diferencias aumentan los problemas más agudos de un conflicto acaban por estallar. En este momento el conflicto se vuelve **emergente** y, si bien ya es público, aún no involucra a otros actores fuera de las partes inmediatas. Un conflicto puede emerger gradualmente o desarrollarse rápidamente en respuesta a algunos eventos significativos. Cuando esto sucede el conflicto se torna **manifiesto**, pasando a ser un asunto totalmente público que no puede ser evitado. Un conflicto hace visibles miradas opuestas de cómo se percibe un determinado proceso, pone de manifiesto distintos los valores o cuestiona el alcance de las acciones que se proponen o se ejecutan con relación a los objetivos previamente acordados. Cuando un conflicto se vuelve público y se torna manifiesto estamos en presencia de una **disputa**. Una disputa puede ser una pelea, o incluir una apelación a las autoridades o incluso un juicio. La diferencia entre disputa y conflicto es importante ya que todas las disputas reflejan un conflicto pero no todos los conflictos se convierten en disputas.

Para manejar adecuadamente un conflicto de intereses es posible utilizar la **gestión alternativa de conflictos (GAC)**, un método que promueve la toma de decisiones conjuntas y busca acuerdos voluntarios entre las partes que permitan arribar a soluciones ganar-ganar. La GAC busca empoderar a los actores fortaleciendo su capacidad de diálogo para encontrar una salida negociada que permita llegar a un acuerdo satisfactorio para las partes. Su enfoque se basa en la búsqueda de consenso y alienta el logro de soluciones que sean aceptadas mutuamente.

Para alcanzar un acuerdo que los actores sientan justo, y que por tanto tenga mayores probabilidades de ser duradero, las negociaciones consensuales dependen de cuatro principios básicos: separar a las personas del problema; concentrarse en intereses y no en posiciones, trabajar opciones que beneficien a todos, y utilizar criterios objetivos para evaluar las opciones.

- **Separar a las personas del problema.** Una gestión constructiva del conflicto sólo es posible si el nivel relacional es tomado con seriedad y si existe la posibilidad de expresar sentimientos, temores, deseos, etc. Lo ideal es que las personas trabajen juntas para atacar estos problemas en lugar de atacarse unas a otras.
- **Concentrarse en los intereses y no en las posiciones.** Los participantes de las negociaciones tienen diferentes percepciones, puntos de vista, emociones, gustos y aversiones. Tomar una posición hace que las cosas empeoren pues la gente tiende a identificarse con sus posiciones. El objeto de las negociaciones es satisfacer necesidades e intereses no posiciones.
- **Generar opciones que beneficien a ambos lados.** Las partes en la negociación deberían tomarse un tiempo para generar una amplia gama de opciones antes de intentar llegar a un acuerdo.
- **Insistir en utilizar criterios objetivos para evaluar las opciones.** El acuerdo debería basarse en criterios justos que sean compartidos por las partes.

El Defensor de Pueblo con competencias en temas ambientales. Durante del gobierno del Dr. Gestido, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Héctor Luisi, encomienda la preparación de un proyecto tendiente a establecer, en el ámbito nacional, la figura del *ombudsman* elaborándose un proyecto nunca presentado que creaba la figura del Fiscal de Quejas. A fines de 1970, el tema cobra relevancia en el ámbito académico y judicial con trabajos de Vescovi, Prat y De Angelis, entre otros (García Mendieta y Macedo de Sheppard. 1996).

Los senadores Raumar Jude (1985) y Hugo Batalla (1995) y los diputados Daniel Lamas (1985) y Matilde Rodríguez (1993) presentaron iniciativas para crear la Defensoría del Pueblo o la figura del Defensor del Pueblo que nunca fueron aprobadas. A nivel Municipal, en el Departamento de Montevideo el tema ha sido largamente debatido hasta que, finalmente, en 2006 fue nombrado el primer Defensor del Vecino.

Si bien en nuestro país no parece conveniente impulsar la creación de un Defensor del Pueblo para temas ambientales como existe en otros países, la existencia de un Defensor del Pueblo -con

competencias en temas ambientales- permitiría dar respuesta a numerosos problemas ambientales que actualmente no encuentran una rápida solución.

Recuadro 12. La desobediencia civil como instrumento de participación de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil

Un instrumento poco analizado, pero de creciente relevancia en Uruguay, es la desobediencia civil. Muchas organizaciones sociales, incluidas las ambientales, han comenzado a apelar a este instrumento para oponerse a determinadas decisiones que consideran injustas. Por las connotaciones derivadas de su aplicación, su análisis y comprensión debe ser parte de las tareas de un Estado moderno que busque gestionar en forma participativa los temas ambientales.

En los Estados Unidos y en Europa, los llamados Nuevos Movimientos Sociales han encontrado en la desobediencia civil una forma de acción colectiva con un alto compromiso individual. Temas tales como el desarme, el movimiento antinuclear y de no violencia, los problemas de la mujer y los más variados temas ambientales, encuentran en esta herramienta un referente permanente para su acción política. Quizá una de las características que hace posible el desarrollo de actos de desobediencia civil en muchos países es el privilegio del componente individual en la acción colectiva. Conceptualmente suponen un fuerte compromiso del individuo ante una medida que considera éticamente injusta. Los “problemas de conciencia” como por ejemplo el alistamiento obligatorio en ejércitos o los rechazos a acciones gubernamentales consideradas peligrosas para la humanidad, como ensayos nucleares o las políticas de Estado violatorias de los derechos humanos, predisponen a un número significativo de ciudadanos a manifestar públicamente su rechazo.

Si bien los actos de desobediencia civil son, en la mayoría de los casos, actos colectivos, la participación en los mismos refleja, sobre todo, un sentimiento de agresión al individuo que puede expresarse en la violación de derechos inalienables como ciudadano (imposibilidad de expresarse públicamente), por motivos religiosos (apertura de comercios en días considerados sagrados), en la injusticia que sufre el individuo por la sanción de determinadas leyes (por ejemplo ante nuevos impuestos o por penalizar determinadas actividades) o en un problema que enfrenta la ley a la ética individual (la obligación de tener que ir a la guerra).

El fuerte apoyo a medidas en el marco de la legalidad democrática y de carácter no violento, hacen que las acciones de desobediencia civil generen la adhesión espontánea de individuos que difícilmente participen de acciones de otro tipo. Algunos temas ambientales permiten combinar acciones de desobediencia civil con medidas de boicot a productos provenientes de determinadas empresas o países, por lo que muchos movimientos ambientales combinan frecuentemente este tipo de prácticas.

Para conocer más sobre este tipo de instrumentos recomendamos leer las obras de Thoreau (1849, 1976), Gandhi (1908, 1976), Rawls (1985) y Habermas (1985), que no sólo han teorizado sino también practicado actos de desobediencia civil.

5.2 Nuestro desafío: mejorar los procedimientos y promover nuevos instrumentos participativos para la gestión ambiental nacional

A comparación de otros países de ALC que cuentan con instrumentos de gestión ambiental participativa (y no participativa), nuestro país aún no ha avanzado todo lo que debería (y podría) en este sentido.

Por otra parte, la gestión ambiental cotidiana debería contar con procedimientos ágiles y eficientes que eviten generar molestias en la población que debe realizar trámites o acceder a información pública. En este sentido deberían mejorarse los instrumentos de participación asegurando un mejor acceso a la información ambiental. Y contar con procedimientos de registro y gestión como los derivados de la familia de los ISO²⁹, podría contribuir a mejorar la gestión administrativa (y política) de

²⁹ Entre las diversas posibilidades destacan la ISO 14.001 que proporciona a las organizaciones elementos para un Sistema de Gestión Ambiental que permite lograr y demostrar un desempeño ambiental válido por el control del impacto de sus

los temas ambientales³⁰. Estos son algunos de los temas que deberían ser debatidos por la actual administración de cara a una reforma que modernice y humanice la gestión ambiental nacional.

actividades, productos y servicios sobre el ambiente, tomando en cuenta su política ambiental y sus objetivos y los principios de la Norma de Calidad ISO 9001 que destacan la organización enfocada al cliente, la participación de todo el personal, el enfoque a procesos, el enfoque del sistema hacia la gestión, la mejora continua y el enfoque objetivo hacia la toma de decisiones.

³⁰ Algunos países como Perú los incluyen entre sus instrumentos de política ambiental, para mas información ver <http://www.conam.gob.pe/modulos/home/iso.asp>

CAPITULO 6

6. ESTUDIOS DE CASO: INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL PARTICIPATIVA EN URUGUAY

A continuación se caracterizan tres instrumentos de participación ciudadana presentes en la política ambiental nacional, cada uno de los cuales representan un tipo de participación, con un mecanismo específico de funcionamiento, involucrando a un determinado grupo de actores.

La Puesta de Manifiesto y las Audiencias Públicas fueron concebidas como instrumentos de información y consulta a los actores locales directamente involucrados a un emprendimiento sujeto a Evaluación de Impacto Ambiental caracterizado por una forma de funcionamiento que recibe planteos y emite recomendaciones.

Por su parte, la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente (COTAMA) (uno de los instrumentos de gestión ambiental participativa más antiguo que dispone el país) representa un instrumento de participación consultiva. Formada por representantes de diversas organizaciones, instituciones y dependencias públicas, tiene cometidos específicos de coordinación interinstitucional, cooperación en la protección del ambiente, colaboración en la definición de políticas ambientales y asesoramiento al Ministerio y al Poder Ejecutivo.

Finalmente las Comisiones Asesoras Específicas de área creadas en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -que aún no han sido implementadas- tienen alcance local y cometidos que podrían incluir o, al menos contribuir, a la cogestión de las áreas a su cargo, una modalidad poco desarrollada en Uruguay.

Tabla 5. Principales características de los instrumentos seleccionados			
	Puesta de Manifiesto y Audiencias Públicas	Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente	Comisiones Asesoras Específicas de Área
Cometidos	Informar y recibir la opinión previo a la autorización de una actividad	Asesorar, coordinar y colaborar en la definición de las políticas ambientales y en la formulación, ejecución supervisión y definición de políticas de protección ambiental	Asesorar y promover la gestión participativa de las áreas protegidas
Participantes	Instituciones del Estado Ciudadanos Organizaciones de la sociedad civil Sector privado	Instituciones del Estado Organizaciones de la sociedad civil Sector privado	Instituciones del Estado Pobladores, propietarios y ONG vinculadas al área protegida
Tipo de participación	No participación o participación testimonial Consultiva o simbólica	Consultiva o simbólica	Consultiva (con posibilidades de avanzar hacia una participación profunda o poder ciudadano)
Nivel de participación	Información Consulta y debate	Consulta y debate	Consulta (con posibilidades de avanzar hacia la resolución, coparticipación y cogestión)
Marco legal	Ley N° 16.466 y Decreto 349/005	Decreto 261/993	Ley N° 17.234 y Decreto 52/005

Fuente: Elaboración propia (2007)

6.1 Puesta de Manifiesto y Audiencia Pública en el proceso de EIA

La Puesta de Manifiesto y las Audiencias Públicas son dos instrumentos que buscan mejorar el acceso público a la información y la participación ciudadana en el proceso de Evaluación de Impacto

Ambiental (EIA). Fueron creados por Ley N° 16.466 (Ley General de Medio Ambiente), y reglamentados con el Decreto 349/005.

Mientras que la Puesta de Manifiesto busca asegurar el acceso público a la información permitiendo que cualquier interesado acceda al Informe Ambiental Resumen (IAR)³¹; las Audiencias Públicas permiten a los interesados formular apreciaciones por escrito (preguntas, valoraciones y opiniones) en relación a un emprendimiento sujeto a EIA.

La EIA es un procedimiento complejo por el cual el Estado (en este caso representado por la DINAMA) recibe, clasifica y autoriza (o no), la realización de emprendimientos de iniciativa pública o privada, siempre que no produzcan un impacto ambiental negativo que implique la depredación, destrucción o contaminación graves del medio ambiente. La autorización se expresa a través de un documento que se denomina Autorización Ambiental Previa (AAP).

Recuadro 13. La definición de impacto ambiental negativo

Se considera impacto ambiental negativo o nocivo toda alteración de las propiedades físicas, químicas o biológicas del medio ambiente causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas que directa o indirectamente perjudiquen o dañen:

- La salud, seguridad o calidad de vida de la población.
- Las condiciones estéticas, culturales o sanitarias del medio.
- La configuración, calidad y diversidad de los recursos naturales.

Ley General de Protección del Ambiente (Uruguay), Ley N° 16.466

El procedimiento para la emisión de una AAP, articula 6 etapas:

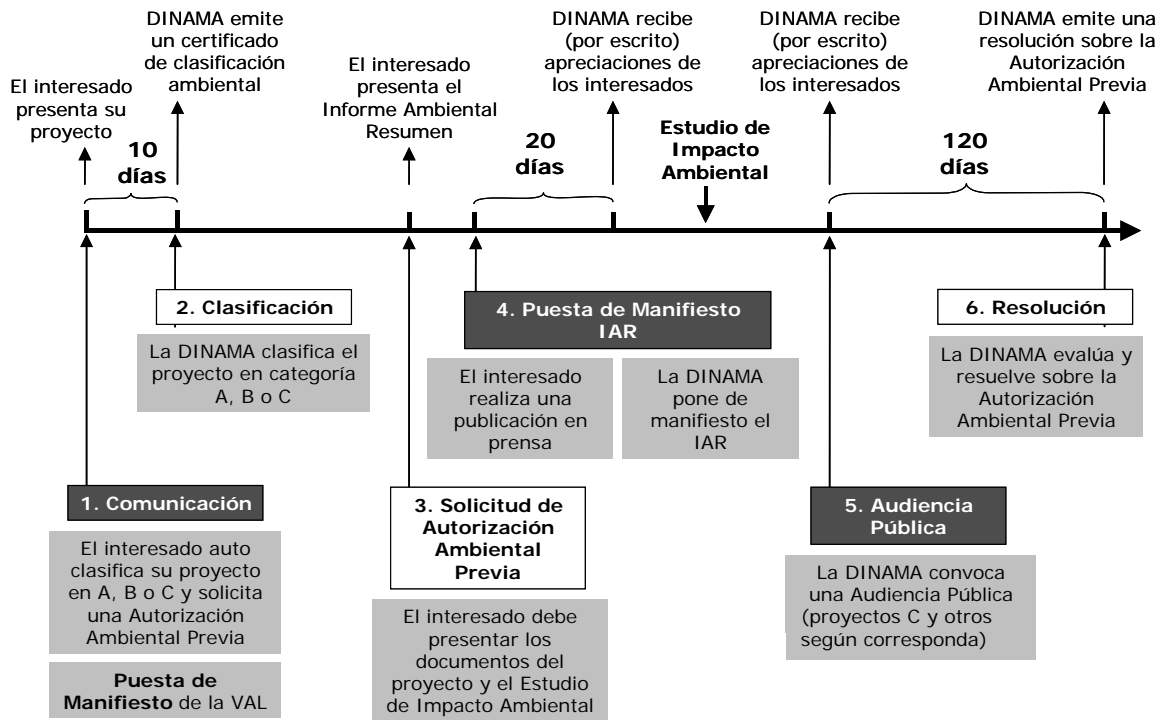
1. Comunicación del proyecto
2. Clasificación del proyecto (incluye, si corresponde³² la puesta de manifiesto de la VAL)
3. Solicitud de Autorización Ambiental Previa
4. Puesta de Manifiesto del IAR
5. Audiencia Pública
6. Resolución.

El Diagrama 5 muestra, en forma gráfica, las distintas etapas que forman el procedimiento de AAP identificando aquellos en los que es posible participar (comunicación, puesta de manifiesto y audiencia pública).

Diagrama 5. Procedimiento de una Audiencia Pública para EIA

³¹ Las Intendencias tienen acceso a los documentos de Viabilidad Ambiental de Localización (VAL).

³² La VAL sólo se aplica a algunas de las actividades o emprendimientos previstos en la Ley de EIA.



Comunicación del proyecto y puesta de manifiesto de la Viabilidad Ambiental de Localización (VAL). Todo interesado, cuya actividad u obra este sujeta a AAP³³, debe comunicar su proyecto a la DINAMA identificando el o los titulares del proyecto y del predio en el que la actividad se llevará a cabo; la identificación de los técnicos responsables de su elaboración y ejecución; la localización del área en la que será ejecutado; una descripción detallada del proyecto y su entorno; una descripción de los posibles impactos ambientales negativos incluyendo las medidas de prevención, mitigación, corrección propuestas; su clasificación (A, B o C) y una ficha ambiental del proyecto.

La Viabilidad Ambiental de Localización (VAL) es un nuevo instrumento de gestión ambiental incorporado al reglamento de EIA en 2005 que obliga al proponente de ciertos tipos de proyectos establecidos en dicho reglamento a presentar un análisis de la localización prevista para su proyecto junto a otras ubicaciones alternativas. La VAL hace parte de la etapa de comunicación de proyecto e incluye una comunicación a la o las Intendencias en las que el proyecto tendría lugar. Dentro de los 20 días previstos para el plazo de comunicación, se destinan diez días a la Puesta en Manifiesto de la VAL. Estas instancias son anteriores a la solicitud de una Autorización Ambiental Previa (AAP) y avanzan en la idea de participación anticipada que se presenta en el presente documento.

Clasificación. Una vez presentado el proyecto, el MVOTMA deberá clasificarlo atendiendo al criterio establecido en el Decreto 349/005. Todos los proyectos son clasificados según las siguientes categorías:

- Incluye aquellos proyectos de actividades, construcciones u obras, cuya ejecución sólo presentaría impactos ambientales negativos no significativos, dentro de lo tolerado y previsto por las normas vigentes.
- Incluye aquellos proyectos de actividades, construcciones u obras, cuya ejecución puede tener impactos ambientales significativos moderados, cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas bien conocidas y fácilmente aplicables. En estos casos deberá realizarse un estudio de impacto ambiental sectorial.

³³ La VAL se aplica exclusivamente para un grupo de actividades descriptas en el Decreto 349/005.

- C. Incluye aquellos proyectos de actividades, construcciones u obras, cuya ejecución pueda producir impactos ambientales negativos significativos, se encuentren o no previstas medidas de prevención y mitigación. Dichos proyectos requerirán un estudio de impacto ambiental completo.

Solicitud de Autorización Ambiental Previa (AAP). La solicitud deberá contener la documentación del proyecto y el Estudio de Impacto Ambiental. La documentación incluye un resumen ejecutivo del proyecto conteniendo la memoria descriptiva y los planos básicos, el marco legal y administrativo de referencia, su localización y área de influencia y una descripción de las actividades, personal, materias primas, insumos, emisiones y desechos que serán generados³⁴.

Por su parte el Estudio de Impacto Ambiental deberá detallar las principales características del ambiente receptor; la identificación y evaluación de los impactos; la determinación de las medidas de mitigación; el plan de seguimiento, vigilancia y auditoria y las diferencias de información y los técnicos que intervienen.

Puesta en Manifiesto del Informe Ambiental Resumen (IAR). El Informe Ambiental Resumen (IAR) contiene un resumen descriptivo de la información más relevante del proyecto que solicita su AAP, así como del correspondiente estudio de impacto ambiental. La Puesta en Manifiesto contempla la publicación por parte del interesado de un texto de aviso a tres niveles: 1) El Diario Oficial, 2) Un Diario de circulación nacional, 3) Un Diario de la localidad más próxima al emplazamiento del emprendimiento. A excepción del aviso correspondiente al diario oficial, éstos deben tener un mínimo de siete centímetros por dos columnas. El plazo previsto para el manifiesto en el caso de la IAR es de veinte días a partir de la última publicación. En la actualidad, los documentos del IAR se encuentran disponibles al público a través de la página web del MVOTMA (www.mvotma.gub.uy).

Audiencia Pública. La Audiencia Pública se realiza para todos los proyectos clasificados en la categoría C aunque se podrá disponer la realización de una Audiencia en otros casos en los que se considere que existen repercusiones graves a nivel cultural, social o ambiental. La audiencia no se basa ni en un procedimiento escrito, ni en un reglamento detallado. Sin embargo, existen una serie de pasos ordenados que se realizan sistemáticamente. A partir del ingreso de una solicitud de AAP a la división de Evaluación de Impacto Ambiental de la DINAMA:

1. La división sugiere a la dirección correspondiente la realización de una Audiencia Pública.
2. La división administrativa (reguladora de trámites) organiza el evento.

Las Audiencias Públicas permiten la participación tanto de ciudadanos interesados como de organizaciones sociales. La coordinación de una Audiencia Pública sigue los siguientes criterios:

- **Neutralidad.** El local seleccionado no debe tener una connotación a favor de ninguna de las partes.
- **Imparcialidad.** Preside la mesa la Directora Nacional de Medio Ambiente junto al director/a de la división correspondiente.
- **Transparencia y equidad.** Los proponentes se ubican junto al público.
- **Información.** Quien preside la mesa realiza un procedimiento formal de explicación del proyecto y de la audiencia. Los proponentes presentan el proyecto en 20-40 minutos, teniendo como eje central los posibles impactos negativos del mismo, así como las medidas de mitigación
- **Diálogo.** Se invita a hacer preguntas por escrito a los presentes, luego las preguntas son leídas y se abre la consulta oral por parte de los participantes. Tradicionalmente no se daba respuestas a las preguntas de los participantes en la Audiencia Pública. En la actualidad se contestan aquellas preguntas que pueda aclarar algún punto relevante de la institución. La

³⁴ La información considerada secreto comercial o industrial podrá ser presentada en forma separada.

capacidad de respuesta del MVOTMA durante la Audiencia Pública es baja, incluso en relación a aspectos administrativos. No existe una comunicación posterior con los participantes.

Resolución. Queda a cargo de la DINAMA y no implica ningún tipo de respuesta o devolución a los asistentes a la Audiencia Pública.

Análisis crítico del instrumento

La combinación de la Puesta de Manifiesto (VAL y IAR), como instrumento de acceso público a la información y la Audiencia Pública, como espacio de consulta, son mecanismos adecuados de participación ciudadana y de la sociedad civil y, en términos generales, deberían brindar a los interesados la posibilidad de intervenir en un proceso de autorización.

Sin embargo, una serie de elementos limitan la participación en la EIA. La convocatoria y la forma en que se difunde la puesta de manifiesto (VAL e IAR) no garantizan el acceso a la información de los actores interesados, especialmente quienes no poseen acceso a internet y a la prensa escrita (existen antecedentes que indican que, en algunos casos, la difusión de la actividad no llegó siquiera a ONG con amplia trayectoria en relación al tema evaluado).

En relación a la VAL, se cuestiona el tiempo previsto para manifestarse, ya que, por tratarse de un instrumento de reciente aplicación, en algunos casos las Intendencias no alcanzaban a manifestarse en el tiempo previsto. Una situación similar a los 10 días previstos para la manifestación por parte de la sociedad civil tras la puesta de manifiesto de DINAMA.

En relación a las Audiencias Públicas, si bien aún no satisfacen las expectativas de participación de la sociedad civil para incidir en la gestión ambiental, han evolucionado positivamente a lo largo del tiempo. Dos hitos marcan la introducción de mejoras en su realización:

1. La posibilidad de realizar preguntas orales (aún no reglamentada).
2. La posibilidad de postergación de una Audiencia Pública (a pedido de los pobladores locales quienes argumentaban no contar con suficiente información previa).

Actualmente sólo los proponentes del proyecto pueden realizar una presentación técnica. No existe espacio para la presentación de propuestas alternativas o consideraciones de tipo social, cultural, técnico, económico o ambiental por parte de los asistentes. Tampoco existe una devolución de información por parte de la DINAMA ni de la empresa, lo que limita la posibilidad de diálogo derivada del espacio de consulta.

Estas consideraciones han llevado a que, tanto las organizaciones vecinales de tipo ambiental como las ONG, manifestaran reiteradamente su insatisfacción tanto con el alcance (consulta) como con la aplicación del instrumento (procedimiento y criterios). Incluso, muchas veces, los actores sociales no se ven reflejados en las decisiones tomadas respecto al emprendimiento generando malestar y abriendo paso al desarrollo de conflictos potenciales.

La falta de un procedimiento formal para la realización de las audiencias (reglamento) sumado a la falta de información previa accesible a todos los interesados en participar del proceso podría generar diversos problemas entre los que se destacan:

- Actores (organizaciones vecinales y ONG) que no reciben la información ni la convocatoria a tiempo (suelen impedir su participación efectiva).
- Actores locales que no pueden acceder a tiempo a la documentación y al IAR para su análisis previo.
- Informes alternativos que no cuentan con un canal formal que asegure su inclusión en el proceso de autorización.
- IAR escritos en un lenguaje que dificulta una comprensión por parte de un público amplio.

- Dificultad en enfocar las Audiencias Públicas en las temáticas para las que fueron convocadas (suelen derivar en el cuestionamiento a temas globales o de tipo general).
- Imposibilidad de expresarse en forma oral.
- En muchos casos la Audiencia Pública constituye la primera instancia de información, con un flujo desde los proponentes hacia los participantes. Esto limita su potencialidad como espacio de consulta, ya que para muchos la Audiencia Pública se transforma en el inicio y no en el fin de un proceso de información y consulta.

Adicionalmente la falta de personal entrenado en el manejo de conflictos y en la promoción de espacios de participación y consulta podría incidir negativamente en el resultado final de las audiencias.

Recomendaciones

Parece necesario revisar el procedimiento de EIA en su conjunto, incluyendo sus componentes participativos. En este sentido, la participación en la EIA debería ser vista como un proceso y no como un momento limitado a la convocatoria de la Audiencia Pública.

- La etapa de **comunicación** ha sufrido modificaciones sustantivas, en especial en lo que respecta a la puesta de manifiesto de la VAL que actualmente incluye la comunicación temprana de la solicitud a la o las Intendencias en las que se desarrollará el proyecto. Esta etapa debería asegurar un primer nivel de acuerdo (político y técnico) entre la o las intendencias y la DINAMA previo a la clasificación del proyecto. Queda pendiente una discusión más en profundidad sobre la oportunidad de establecer, en esta etapa, nuevos instrumentos de participación ciudadana y de la sociedad civil³⁵.
- Una vez que la **localización** ha sido aprobada y el proyecto ha sido clasificado por DINAMA, el proponente se encuentra en condiciones de realizar la solicitud de AAP. La **puesta de manifiesto de la IAR** debería incluir criterios que aseguren que el IAR pueda ser consultado en la forma más amplia posible. Esto supone mejorar los procedimientos actuales a través de Internet y asegurar que una copia del documento se encuentre disponible para su consulta en la zona en la que se desea implementar el proyecto, por ejemplo en la Intendencia o en las oficinas del Ministerio ubicadas en la localidad.
- Adicionalmente, debería ser responsabilidad del proponente establecer en la zona de implementación, y al inicio de esta etapa, un **centro de información pública** conteniendo información del proyecto con personal capacitado para responder, en forma sencilla pero solvente, las dudas y cuestionamientos recibidos.
- Por su parte, y para garantizar la equidad y, hasta cierto punto, la “imparcialidad” de la información, la DINAMA debería establecer un mecanismo que permita a los interesados satisfacer dudas técnicas, legales y administrativas mientras dure el proceso de puesta de manifiesto. En este sentido, 20 días pueden resultar insuficientes si se desea promover una participación calificada de los interesados.
- Junto a esto, se deberían establecer criterios de comunicación que aseguren que el IAR estará redactado en un lenguaje sencillo y didáctico como forma de asegurar que los lectores puedan comprender su contenido sin dificultades.
- Previo a la **convocatoria a la Audiencia Pública**, el proponente debería hacer públicas las conclusiones de su estudio de impacto ambiental utilizando para ello diversos mecanismos de comunicación e información entre los que se incluyan el centro de información pública ubicado en la zona de ejecución del proyecto, un sitio en Internet, materiales informativos impresos y los medios masivos de comunicación. Por su parte DINAMA debería asegurar la difusión de los resultados del estudio de impacto a través de su sitio web, en sus oficinas y en la o las intendencias directamente involucradas. Para esto se debería establecer un tiempo mínimo que no debería ser inferior a los 30 días hábiles.

³⁵ Un debate más amplio sobre este punto debería incluirse como parte de la legislación de ordenamiento territorial a estudio en el Poder Legislativo.

- La preparación de la Audiencia Pública debería incluir la realización de reuniones locales de información y consulta previas, en las que los interesados pudiesen expresar sus posiciones a los técnicos del ministerio. Asimismo debería hacerse público el reglamento de funcionamiento de la Audiencia Pública estableciendo con claridad su alcance y procedimiento, para evitar generar falsas expectativas en los potenciales participantes.
- La convocatoria a la Audiencia Pública, debería realizarse de la manera más amplia posible asegurando que todos los interesados hayan sido notificados con un tiempo suficiente que garantice su participación. El desarrollo de la Audiencia debería estar reglamentado en forma clara, incluyendo la posibilidad de expresar preguntas escritas y orales y ofrecer a las autoridades documentación alternativa que sustente los cuestionamientos realizados por los participantes.
- La DINAMA debería establecer un mecanismo que permita responder las dudas y cuestionamientos formulados por escrito en la audiencia, garantizando que todos los puntos de vista serán tomados en cuenta por la administración al momento de elaborar la resolución.
- Finalmente, parece necesario **crear una unidad** cuya función sea la organización de las Audiencias Públicas asegurando el acceso a la información pública, la participación de los interesados, la aplicación de los procedimientos administrativos y la calidad técnica de la decisión del MVOTMA (reguladora de trámites no parece ser la oficina mas adecuada a tales efectos).

Recuadro 14. La Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural

Un antecedente de la VAL (a escala departamental) es el de la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural. Esta Comisión, basándose en los cometidos que le son asignados por Decreto de la JDM, procede con un criterio de privilegia la actuación temprana. Se promueve que cualquier promotor de una nueva idea, emprendimiento o proyecto a ubicarse dentro del área rural protegida de Montevideo realice una trámite previo en consulta (sin costo y con un mínimo de complejidad burocrática) que antecede a las siguientes actuaciones requeridas para la autorización de dicha iniciativa. La experiencia ha mostrado que cuando los temas son tomados tempranamente, el conflicto tiende a no producirse o a resolverse mucho más fácil, con las lógicas ventajas para el proponente, el administrador y la comunidad local involucrada.

Para mayor información consultar Scarlato, G. (coord.) 2001 y www.ciedur.org.uy

6.2 La Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente (COTAMA)

La Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente (COTAMA) es el instrumento de participación más antiguo y con mayor nivel de consolidación con que cuenta nuestro país. Establecida en la Ley de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Ley N° 16.112), fue reglamentada por el Decreto 261/993.

La COTAMA fue creada como un espacio de:

- Coordinación intergubernamental e interinstitucional.
- Colaboración en la definición de la política ambiental.
- Formulación, ejecución, supervisión y evaluación los planes nacionales de protección ambiental.
- Asesoría al Poder Ejecutivo y el MVOTMA.

A lo largo de los años, atravesó por diversos momentos dependiendo de la voluntad política del gobierno y del dinamismo de las organizaciones que la integran. La estructura prevista reforzaba una visión de coordinación al interior del gobierno al incluir un plenario que se reunía una vez al año, un Comité Coordinador integrado por el MVOTMA y la OPP y una secretaría permanente a cargo del MVOTMA. Sin embargo, el marcado carácter intergubernamental de su estructura motivó que el

Comité Coordinador jamás se reuniera y que las actividades de la COTAMA fuesen coordinadas por la Secretaría Permanente.

Entre sus principales actividades destacan el análisis y presentación de diversos proyectos de normativa, el seguimiento de convenios internacionales, el desarrollo de procedimientos asociados a estándares ambientales (aire, agua, suelo y ruido), a través de Grupos Técnicos de Estandarización Ambiental (GESTA), el desarrollo de funciones de Comité Nacional de Desarrollo Sostenible y la participación en la reglamentación de diversas disposiciones específicas. Esto demuestra que el instrumento cuenta con un enorme potencial no sólo como espacio de consulta y asesoría sino también para la formulación de políticas ambientales (p.e. en la formulación de normas técnicas y en las reglamentaciones de leyes).

Entre sus principales logros desde 1998 se incluyen:

- Anteproyecto de la Ley General de Protección del Ambiente aprobado como Ley N° 17.283.
- Anteproyecto de incentivos fiscales en materia ambiental.
- Reformulación del Proyecto de Ley contra la Contaminación Acústica.
- Reglamentación de la Ley de Creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNAP).
- Revisión del reglamento de EIA aprobado mediante Decreto 349/005³⁶, que creó las figuras de Viabilidad Ambiental de Localización, Autorización Ambiental de Operaciones y Autorización Ambiental Especial. El reglamento incorporó nuevas actividades sujetas a la Autorización Ambiental Previa, como la forestación de más de 100 hectáreas, la instalación y ampliación de plantas de tratamiento de residuos sólidos, de tratamiento de líquidos y/o lodos de evacuación barométrica, la construcción de unidades industriales o agroindustriales, la instalación de depósitos de sustancias o mercaderías peligrosas, la construcción de parques industriales y la instalación de cementerios.

Recuadro 15. El Grupo Ambiental Montevideo (GAM)

El proceso de gestión ambiental participativa que emprendió Montevideo, comenzó teniendo como base la descentralización iniciada en 1990. En 1992, luego de la “Cumbre de la Tierra” de Río, Uruguay aprueba la Agenda 21 y se compromete a promover Agendas 21 locales. En junio de 2000, con la “Primera Asamblea Ambiental de Montevideo” en la que participaron cientos de vecinos, se aprueba la Agenda 21 local, denominada Agenda Ambiental de Montevideo. Esa primera Agenda elaboró un diagnóstico del departamento e inició un trabajo comprometido con el desarrollo ambiental participativo. El 5 de junio de 2002, simultáneamente a la cumbre en Johannesburgo, la Segunda Asamblea Ambiental de Montevideo aprueba una nueva Agenda Ambiental. Esta segunda Agenda tiene características distintas. Parte de la Agenda anterior por lo que presenta la evaluación de los avances, y las actividades prevista para el periodo 2002 – 2007, junto a la meta de Montevideo, de contar en el 2007 con una Agenda 21 del Área Metropolitana.

Para realizar el seguimiento de los compromisos asumidos y asegurar la operatividad de estas agendas, la Intendencia crea el Grupo Ambiental de Montevideo (GAM), ámbito en el que se deciden grandes lineamientos en temas ambientales.

El GAM se encuentra formado por organismos gubernamentales como Ministerios, Universidad, entes autónomos (OSE, ANTEL, UTE, ANCAP), Intendencia Municipal, los Centros Comunales Zonales, Junta Departamental y ONG.

Tiene por objetivo principal realizar el seguimiento de los actores respecto a los compromisos asumidos en la Agenda 21 Local a través:

- Del cumplimiento y seguimiento de la actualización de la agenda ambiental.
- De la promoción de la participación ciudadana (a través de diferentes órganos de la IMM, de los Centro

³⁶ El Decreto 100/005 de 28 de febrero de 2005, propuso una actualización del reglamento de EIA. Este decreto fue realizado sin la participación de ningún sector en la propuesta de modificación del reglamento. Por este motivo este decreto fue suspendido con el fin expreso de abrir una instancia de participación, la que se canalizó a través de la COTAMA.

- Comunales Zonales y de sus Comisiones Ambientales, organizaciones vecinales, entre otros).
- De la realización de informes ambientales periódicos.

El GAM se encuentra organizado en:

- Una mesa ejecutiva que centraliza y distribuye la información.
- Un plenario, que sesiona una vez al mes o como mínimo una vez cada dos meses. El plenario constituye un órgano de decisión, en el que se escuchan propuestas, se debate y se vota, fundamentando el voto. La aprobación es por mayoría simple.

Asimismo cuenta con seis talleres temáticos que generan y manejan información técnica: Áreas rurales y naturales, Recursos hídricos, Atmósfera, Residuos sólidos, Educación ambiental y Dimensiones sociales y económicas.

Entre los resultados del GAM se encuentran:

- Cuatro informes ambientales (2001, 2002, 2003 y 2004, este último con apoyo del PNUMA y con enfoque metropolitano)
- "Premio Ambiental Montevideo" (2001, 2003), que convocaron un alto número de participantes.
- Página web, que permite facilitar el acceso a la información.
- Agenda ambiental para niños, con participación de la revista "Tomate Verde"

Seminario internacional Políticas Ambientales, Inclusión Social y Participación Ciudadana - Expresiones locales de gestión ambiental participativa. Montevideo, 2005.

Diversos factores, entre los que destacan su integración plural, el compromiso de sus miembros, la existencia de un reglamento interno y el funcionamiento de su secretaría permanente, parecerían contribuir a explicar su actual legitimidad como espacio de participación y consulta.

En efecto, la pluralidad de instituciones y organizaciones que la forman y su compromiso con la temática ambiental parecerían ser dos factores determinantes de la vigencia de este instrumento de participación³⁷. Integran la COTAMA representantes del:

- Estado.** El Ministro, Subsecretario y los Directores Nacionales de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, un delegado de las Comisiones de Medio Ambiente de la Cámara de Representantes y del Senado, un delegado de cada Ministerio y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y un delegado del Congreso Nacional de Intendentes Municipales.
- La sociedad civil.** Un delegado de la Red Uruguaya de ONG Ambientalistas, uno de la Asociación Nacional de ONG Orientadas al Desarrollo y otro del Plenario Intersindical de Trabajadores / Convención Nacional de Trabajadores.
- Sector académico.** Un delegado de la Universidad de la República
- Sector privado.** Un delegado de la Cámara de Industrias del Uruguay y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, y un delegado de la Asociación Rural del Uruguay y de la Federación Rural.

La COTAMA basa su funcionamiento en un reglamento interno (Ver Recuadro 16), que prevé la realización de sesiones ordinarias, citadas adecuadamente y con un orden del día preestablecido y la posibilidad de creación de grupos de trabajo y comisiones especiales para abordar temas concretos. El plan de trabajo anual se formula en forma participativa y permite incorporar a la agenda las demandas y preocupaciones de sus miembros.

Recuadro 16. Reglamento de la COTAMA

El reglamento de funcionamiento interno de la COTAMA incluye criterios para la citación, el desarrollo de las sesiones ordinarias y la creación y funcionamiento de las comisiones especiales y grupos de trabajo:

³⁷ También participan, aunque en carácter de invitados, el Congreso Nacional de Ediles Municipales y ANCAP.

De las sesiones. Se prevé la realización de dos sesiones ordinarias del plenario por año. La primera sesión durante los tres primeros meses del año, incluyendo en el orden del día el plan anual de actividades. La segunda reunión durante los tres últimos meses, incluyendo en su orden del día una memoria anual de actividades. Sesión extraordinaria aquellas veces que sea convocado con tal efecto por al menos seis de sus miembros. El plenario de la COTAMA sesiona válidamente independientemente del número de participantes, siempre y cuando se hayan previsto las formalidades de convocatoria y citación previstas en su reglamento. Tiene validez también el plenario de la COTAMA cuando participan más del 50% de sus miembros debidamente designados, aún en los casos en los que no se hayan seguido las formalidades de convocatoria y previstas en el reglamento. Es un requisito contar con la presencia de su presidente o el Director Nacional de Medio Ambiente. Las decisiones son tomadas por votación. En caso de empate el Presidente del Plenario tiene doble voto.

De las actas. Las actas son elaboradas por la Secretaría Permanente. Constan en las actas: enumeración de los miembros presentes, el orden del día y las decisiones tomadas. Las actas son sometidas a consideración del plenario en la sesión inmediata siguiente. Una vez aprobadas se numeran y suscriben por el Presidente y por quién se hubiera desempeñado en la Secretaría Permanente.

De la citación. Realiza la citación la Secretaría Permanente. Debe realizarse por escrito, vía fax o por comunicación personal (aunque recientemente se incorporó al sistema de convocatorias el uso del correo electrónico), con una antelación de cinco días hábiles, salvo aquellas convocatorias que se realicen con carácter de urgente. La citación debe incluir el orden del día, efectuado por la Secretaría Permanente con los comentarios del Presidente del Plenario y de sus miembros.

Del desarrollo de las sesiones. Preside las sesiones el Ministro o Subsecretario del MVTOMA. Ante su ausencia, es presidida por el Director Nacional de Medio Ambiente. Corresponde al Presidente del Plenario dirigir las sesiones. Actúa de Secretario Permanente del Director Nacional de Medio Ambiente, o una persona designada para esta función. El Secretario Permanente debe asegurar la continuidad de las actividades del Plenario, para lo que son sus responsabilidades preparar las sesiones del Plenario (recibir solicitudes de sesiones extraordinarias, elaborar orden del día, realizar citaciones) y ejecutar sus decisiones (elaborar proyectos de resolución, plan y memoria anual de actividades).

De las Comisiones especiales y Grupos de trabajo. Para el desarrollo de temas específicos el reglamento prevé la creación de comisiones especiales y grupos de trabajo. Éstos pueden estar conformados por integrantes que no sean miembros del plenario, y deben tener funciones especificadas expresamente en la decisión de su creación.

Análisis crítico del instrumento

Diversos aspectos -entre los que destacan la representatividad de sus integrantes y la superposición de espacios con cometidos e integrantes similares- generan debate tanto al interior de la administración como entre las organizaciones de la sociedad civil (tanto las que participan en la comisión como las que no hacen).

Quienes cuestionan la representatividad de los integrantes de la COTAMA identifican dos tipos de representantes: los que realmente representan a su organización y aquellos que, si bien fueron designados como representantes de sus instituciones, en los hechos no ejercen adecuadamente su función por no lograr una adecuada articulación con su organización o no tener la suficiente capacidad o poder de decisión institucional.

Otro tema que genera debate -y que trasciende a la propia COTAMA- es la multiplicidad de espacios de información y consulta que abordan temas similares y a los que asisten los mismos representantes institucionales (y en muchos casos, las mismas personas). La COTAOT y las recientes CNA de Áreas Protegidas y COASAS, interpelan a muchos sobre la necesidad de contar con espacios para tratar temas que podrían ser abordados en la COTAMA. Sin embargo, el carácter asesor y no técnico de la COASAS, merecería ser debatido con más detenimiento.

Recomendaciones

Pese a que en su creación la COTAMA se orientó como un instrumento de información y consulta, la legislación previó la posibilidad de colaborar en la formulación de la política ambiental nacional así como en la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección. Una definición más clara del alcance de sus cometidos podría contribuir a mejorar el instrumento en sus cometidos de formulación de políticas ambientales nacionales.

El procedimiento seguido para la definición de la Agenda Ambiental también merecería ser analizado con mayor detalle, evitando confundir la elaboración del plan de trabajo anual de la COTAMA con la agenda ambiental nacional. En este sentido, las comisiones y grupos de trabajo de la COTAMA también deberían ser objeto de revisión para orientarse más a la formulación de opciones de política (una actividad que se ha venido desarrollando con éxito hasta la fecha), dejando al plenario la posibilidad de avanzar en la definición de las políticas ambientales generales.

Uruguay necesita contar con instrumentos de concertación ambiental que contribuyan a unificar posiciones generando los grandes lineamientos para la gestión. Potenciar la COTAMA como un espacio de concertación para temas ambientales, permitiría articular la demanda de participación proveniente de diversos sectores con la necesidad de orientar el desarrollo nacional hacia una concepción de desarrollo sustentable (aún ausente en la mayor parte de las áreas del país). Esto evitaría crear nuevos instrumentos como los Consejos de Desarrollo Sustentable, ya que tanto los cometidos (asesorar al poder Ejecutivo y la MVOTMA) como su integración actual (que eventualmente podría ser revisada) permitirían dar respuesta a este objetivo. El país necesita una mirada sistémica que coloque los temas ambientales en forma transversal promoviendo una mirada de desarrollo sustentable como insumo para la discusión del Uruguay productivo, social, económico, tecnológico y cultural.

Hacia un Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable

Una forma de superar los principales obstáculos identificados -en términos de representatividad y eficacia de la participación- potenciando la experiencia adquirida hasta la fecha suponen un “cambio de escala” del instrumento, dejando de ser una comisión técnica asesora para temas ambientales para pasar a ser un Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable.

El Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, debería tener representación política de primer nivel (los distintos Ministros, el Rector de la UDELAR, los presidentes de las Cámaras y gremiales empresariales, el presidente del Congreso de Intendentes y de Ediles, Directores de ONG), realizar una reunión al año y funciones que incluyan la elaboración de la Agenda Ambiental Nacional (específica y transversal a la gestión del Estado incluyendo la mas amplia diversidad de temas) orientadora de las políticas específicas, la formulación de lineamientos políticos, su seguimiento y evaluación periódica.

Para su funcionamiento se debería formar un Grupo de Trabajo Técnico integrado por delegados de las instituciones que hacen parte del Consejo, quienes prepararían la Agenda Ambiental y darían seguimiento a las acciones, con reuniones periódicas por tema de interés. Entre sus funciones podrían incluirse la elaboración del Informe Ambiental Nacional (en estrecha vinculación a la DINAMA) y la coordinación de los Grupos Técnicos (como los GESTA).

6.3 Comisiones Asesoras Específicas de Área en el marco del SNAP

Uno de los instrumentos más novedosos de gestión ambiental propuestos a nivel nacional son las Comisiones Asesoras Específicas de Área (CAE) creadas por la Ley N° 17.234 del SNAP y reglamentadas por el Decreto 52/005.

Estas comisiones tienen entre sus cometidos:

- Velar por el cumplimiento de los objetivos y plan de manejo del área natural protegida, promoviendo las gestiones que considera oportunas a tales efectos

- Asesorar al MVOTMA, a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, sobre el proyecto de Plan de Manejo o Plan Director, el plan anual de actividades, la memoria del ejercicio y otros proyectos de obras y actividades a realizarse en el área, así como también apoyar en toda actividad dirigida a mejorar la gestión de la misma.
- Actuar como ámbito de participación de las comunidades locales en la gestión del área.

Este último cometido, si bien tiene una redacción no demasiado precisa, parece abrir la posibilidad de que las CAE contribuyan a implementar una verdadera cogestión del área, lo que construiría una verdadera novedad en términos de instrumentos de gestión ambiental participativa a nivel nacional. Esto implicará avanzar en la articulación entre las dos figuras clave previstas en la normativa para la gestión de las áreas protegidas específicas: el administrador y la CAE.

Entre sus integrantes se encuentran delegados de:

- MVOTMA.
- Ministerios (de Defensa Nacional y del MGAP).
- Jefaturas de Policía.
- Las intendencias municipales correspondientes.
- Administrador del área protegida.
- Propietarios de predios incorporados al área.
- Pobladores radicados dentro del área.
- ONG con actividades vinculadas al área.

Respecto a la participación de los pobladores locales, propietarios y ONG, el decreto estipula que “contarán cada uno con dos delegados, designados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente” aunque no detalla el procedimiento a seguir para esta designación por parte del MVOTMA.

Las CAE aún no se encuentran en funcionamiento, sin embargo existen algunos antecedentes de Comisiones Asesoras Provisorias -con mayor o menor duración y alcance- en el Valle del Lunarejo (departamento de Rivera, dejó de funcionar hace años); en Humedales del Santa Lucía (creada en 2003 por la IMM pero integrando delegados de los departamentos de Canelones y San José); y en Laguna de Rocha, creada en 2003.

La experiencia de la Comisión Asesora Provisoria de la Laguna de Rocha constituye un antecedente sumamente interesante. Si bien no se encuentra reconocida por ley cuenta con una importante trayectoria. Esta comisión está integrada por actores locales y nacionales y conforma una instancia en la que se discuten y elaboran pautas de manejo que servirán como antecedente para el futuro Plan de Manejo para la Laguna de Rocha (Ej. reglamento de pesca propuesto por los pescadores), y un espacio en el que se buscan soluciones para resolver problemáticas concretas del área como por ejemplo las denuncias por el avance inmobiliario (ver Recuadro 17).

Recuadro 17. La Comisión Asesora Local Provisoria de la Laguna de Rocha

La Comisión Asesora Local Provisoria del Área Protegida Laguna de Rocha se creó en junio de 2003 bajo la iniciativa de PROBIDES y de la Intendencia Municipal de Rocha. La conformación de esta comisión tenía como objetivo convertirse en un futuro en la Comisión Asesora Específica e impulsar el proceso de manejo del área. La comisión asesora se integró con representantes de DINARA, Facultad de Ciencias, Facultad de Veterinaria, Intendencia Municipal de Rocha, APALCO (Asociación de Pescadores Artesanales de las Lagunas Costeras), propietarios privados, empresarios locales, ONG ambientalistas de la zona, vecinos y el MVOTMA a través de la DINAMA y la DINOT.

Sus cometidos originarios incluyen:

- Recategorizar el Área Protegida Laguna de Rocha a ser ingresada al SNAP, delimitarla y elaborar el Plan de Gestión.
- Lograr el reglamento para la pesquería artesanal a partir de una propuesta de APALCO.

Recuadro 17. La Comisión Asesora Local Provisoria de la Laguna de Rocha

- Evaluar el desarrollo de un sistema piloto de acuicultura sustentable de camarón en acuerdo con APALCO y la Universidad de Río Grande (Brasil) evaluando el impacto ambiental.
- Apoyar la labor del guardaparques.
- Aportar elementos para el ordenamiento de las actividades de investigación y desarrollo productivo en el área.
- Promover actividades de educación ambiental y de ecoturismo.

La Comisión actuó bajo la coordinación de la Intendencia Municipal de Rocha con un régimen de una reunión mensual en el área protegida o su entorno, y una amplia participación de todos sus integrantes.

Entre sus resultados se destacan:

- Se desarrolló con éxito el sistema de acuicultura sustentable de camarón rosado.
- Se tramitaron exitosamente ante la DINARA los puntos del reglamento de pesca artesanal que declaran una zona de exclusión en la boca de la laguna y en una faja de 300 metros de ancho por 8 kilómetros de profundidad. La zona de exclusión fue demarcada.
- En el 2005 se estudió un plan de reasentamiento de los pescadores artesanales en un área contigua a la actual, para lo cual se realizaron numerosas reuniones con representantes de MEVIR 12 y propietarios privados para evaluar posibles donaciones de predios.
- Se realizaron actividades de investigación ecológica en la laguna.
- En octubre de 2004 se realizó el Taller “Avances científico-técnicos para el manejo del Área Protegida Laguna de Rocha”, con exposición de las actividades de investigación realizadas hasta la fecha (se desarrolló en la sede de la Facultad de Ciencias).
- Se apoyó el desarrollo de la Asociación APALCO y la capacitación de sus integrantes en actividades vinculadas al Ecoturismo.
- Se reclasificó el área protegida como Parque Nacional y se delimitó la nueva área protegida, estando en la propuesta para integrar en Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Sin embargo, con la aprobación del reglamento de la Ley de Áreas Protegidas, la comisión se disolvió en espera del ingreso del área en el SNAP. Una vez disuelta la comisión, las personas comprometidas con el área formaron la Sociedad de Amigos de la Laguna de Rocha.

Fuente: Modificado de Batallés (2005). Propuestas de Gestión de Áreas Protegidas. En Encuentro Nacional: Experiencias de Gestión Participativa en Áreas con Valores Ambientales Destacados. CIEDUR, Montevideo, Uruguay.

Análisis crítico del instrumento y recomendaciones

La experiencia en la gestión de los Humedales del Santa Lucía (en el departamento de Montevideo pero con vínculos con los departamentos vecinos con los que se comparte el área), puede resultar aleccionadora, en tanto avanzó por etapas desde la conformación de un Grupo de Trabajo, la creación de un parque municipal y una Comisión Administradora municipal hasta la conformación de la Comisión Asesora permanente (CAP)³⁸. Un aspecto significativo en este proceso es la presencia, en forma diferenciada, de un administrador del Parque y una Comisión con carácter consultivo y de gestión.

Esta reflexión lleva a pensar en la importancia de contar con un administrador como una figura clave para la gestión de las áreas, y en los posibles mecanismos de articulación y coordinación con la comisión (según lo previsto en la Ley y la Reglamentación). El debate deberá iniciarse rápidamente considerando la pertinencia de contar con criterios generales y “diseñar instrumentos a medida” pensados para las particularidades de cada área protegida concreta.

Recuadro 18. La Comisión Asesora Permanente (CAP): un paso clave en la gestión participativa y coordinada del Parque Natural Municipal del Santa Lucía (Montevideo)

³⁸ El proceso es analizado en Scarlato y Santandreu (coord.) (2004).

Los humedales del Santa Lucía ocupan unas 20 mil hectáreas en la cuenca inferior del río Santa Lucía, el principal curso de agua del área metropolitana de Montevideo. A pesar de su proximidad con las áreas más urbanizadas y de mayor densidad económica del país, los humedales del Santa Lucía presentan condiciones de buena conservación de sus atributos naturales que forman parte de los valores de la cultura local.

Desde principios de los años 90, el gobierno departamental de Montevideo ha venido implementando políticas de protección y promoción de áreas rurales, fuertemente amenazadas por las presiones de origen urbano. En 1998 se aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial, conocido como Plan Montevideo, que define una zonificación del suelo rural, diferenciando áreas de prioridad de uso agrícola y áreas naturales a ser conservadas o recuperadas. En 1999 se creó la Comisión Administradora de los Humedales del Santa Lucía (CAHSL), con cometidos específicos de gestión del área, en especial el Parque Natural Municipal del Santa Lucía, que abarca cerca de mil hectáreas de propiedad municipal de los humedales.

Más recientemente, a fines del año 2003, se creó, a iniciativa de la CAHSL, la **Comisión Asesora Permanente de los Humedales del Santa Lucía o CAP** (Resolución del Intendente N° 3.132) que, siguiendo las pautas generales establecidas en la Ley de Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Ley N° 17.234), estableció un ámbito de consulta permanente con una pluralidad de actores relacionados al área.

La CAP se integró con delegados de:

- CAHSL – IMM, ejerciendo la función de secretario.
- Juntas Locales y Concejos Vecinales de la Zonas N° 12 y 18.
- Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- Vecinos propietarios, residentes, y/o que desarrollan sus actividades laborales y/o productivas en cada una de las tres siguientes subáreas: A) Melilla, B) Punta Espinillo, y C) Santiago Vázquez. Estos delegados son elegidos en asambleas de vecinos convocadas para ese fin en forma conjunta por la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural (CEPMR) y la CAHSL.
- Instituciones de productores agropecuarios del área de Melilla y Punta Espinillo.
- Organizaciones No Gubernamentales ambientalistas, uno de ellos correspondiente a la Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas.

Con el objetivo de articular políticas y acciones en el área, se integran también en calidad de invitados, cuando la situación así lo requiere, representantes de las siguientes instituciones:

- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca – Dirección Nacional de Recursos Renovables.
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas – Dirección Nacional de Hidrografía – Oficina de Dragado de Vías Navegables de Santiago Vázquez.
- Ministerio de Defensa Nacional – Prefectura Nacional Naval – Subprefectura de Santiago Vázquez.
- Ministerio del Interior – Jefatura de Policía de Montevideo – Seccionales Policiales N° 20 y N° 22.
- Ministerio de Turismo.
- Intendencias Municipales de Canelones y San José.
- Universidad de la República.

La Comisión Asesora Permanente de los Humedales del Santa Lucía (CAP) implica un paso significativo hacia la gestión participativa del área, al tiempo que procura avanzar en la incorporación de actores relevantes tanto del ámbito nacional como metropolitano (Intendencias de Canelones y San José). La originalidad de sus cometidos e integración la colocan como uno de los mejores antecedentes de las Comisiones Asesoras Específicas de Área (CAE) previstas en la actual normativa del SNAP.

CAPITULO 7

7. RECOMENDACIONES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL NACIONAL

La gestión ambiental participativa no es un árbol de navidad al que se le puede colgar cualquier cosa. No se debe confundir una política ambiental participativa con los instrumentos que la conforman, pidiéndoles que sean tan flexibles que permitan cubrir con todas las demandas y necesidades de participación. Sin una legislación adecuada, instrumentos ambientales claros y voluntad y compromiso político de los distintos actores –sean estos ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, del sector privado o del propio Estado- la participación no es posible.

Como resultado del análisis presentado se proponen cuatro recomendaciones para facilitar el debate que permita profundizar los instrumentos y estrategias que promuevan la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental.

Recomendación 1. Reglamentar en forma participativa la legislación ambiental vigente y promover nuevos marcos legales que faciliten la participación

Si bien el país dispone de legislación ambiental específica, la reglamentación es un momento clave que suele quedar en manos exclusivas del gobierno. Promover mecanismos participativos que incorporen a las reglamentaciones la valoración y los puntos de vista de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil es clave si se quiere avanzar en una estrategia participativa. Adicionalmente, resulta necesario acelerar las reglamentaciones que aún están pendientes y revisar aquellas que pueden ser mejoradas a la luz de la experiencia transcurrida.

Recomendación 2. Mejorar los procedimientos y la coordinación (transversalización) para fortalecer la gestión ambiental participativa en el Estado

Para mejorar la coordinación se propone contar con un procedimiento administrativo común a nivel nacional y departamental, para la autorización de emprendimientos que promuevan el desarrollo (Uruguay Productivo, Uruguay Tecnológico) desde una perspectiva de sostenibilidad (Uruguay Natural o Uruguay Sustentable), articulando a la dinámica del Estado los instrumentos ambientales existentes (como la Evaluación de Impacto Ambiental), que hoy son de manejo, casi exclusivo, del MVOTMA³⁹. Adicionalmente se sugiere mejorar los procedimientos de registro y gestión utilizando, por ejemplo, mecanismos como los contenidos en las Normas ISO, que den transparencia y garanticen el cumplimiento de los plazos establecidos por ley.

Para hacer más transversal la temática ambiental se propone crear un Sistema de Acceso Público a la Información y promover el Gobierno Electrónico, apoyado en las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información (en sintonía con los esfuerzos que realiza la Oficina de Planeamiento y Presupuesto) en especial para las autorizaciones, el control y la información ambiental general (normativa, inventarios, etc.). Asimismo contar con un Gabinete Ambiental⁴⁰ (al interior del Estado) que vincule las distintas reparticiones (tanto aquellas que tienen competencias exclusivas como parciales sobre la temática) y que permita armonizar las estrategias de desarrollo y la gestión ambiental nacional mejorando la eficacia de las acciones estatales. Y finalmente, evaluar la posibilidad de construir un Consejo Nacional del Ambiente, formado por representantes ministeriales, del sector académico, el empresarial y la sociedad civil, que elabore la Agenda Ambiental Nacional y de seguimiento a las políticas (específicas y transversales en materia ambiental).

³⁹ Una interesante reflexión al respecto se encuentra en Astorga (2001).

⁴⁰ Existe una experiencia incipiente a nivel departamental. La Intendencia Municipal de Montevideo adoptó, en 2003, una Resolución que establecía que al menos dos Gabinetes en el año abordaran asuntos ambientales de primera jerarquía.

Para todo esto, resulta imprescindible mejorar la cantidad y calidad de los recursos (humanos y materiales) disponibles para la gestión de los temas ambientales, consolidando el proceso iniciado con el actual presupuesto nacional (incluyendo llamados públicos para ocupar cargos técnicos, diversificación de los cargos y las experticias requeridas, etc.).

Recomendación 3. Promover procesos en red para formular una política ambiental participativa y descentralizada

La voluntad política de la administración es necesaria pero insuficiente y requiere de la adopción de estrategias concretas que faciliten la elaboración en red de la agenda y las políticas ambientales. Para esto el Estado deberá identificar el alcance que le desea dar al proceso (hasta donde quiere llegar), definir procedimientos claros y acordar con las organizaciones participantes las “reglas del juego” que aseguren resultados concretos al final del proceso participativo. Un tema adicional que debe ser revisado en profundidad refiere a los instrumentos que se utilizarán en el proceso, evitando caer en la paradoja de avanzar en la formulación de políticas ambientales apoyadas en procesos descentralizados y en red, que cuenten con instrumentos adecuados pero inaplicables para nuestros contextos sociales, políticos y culturales.

Recomendación 4. Facilitar las condiciones que aseguren la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental

La participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental no es tarea sencilla. Para facilitar el desarrollo de procesos de participación profunda, es necesario profundizar los espacios democráticos presentes la sociedad civil, mejorando los procedimientos y la cultura organizacional del estado, en el marco de un sistema político democrático, como el vigente en el país. Reconocer la diversidad de intereses ciudadanos y formas de organización de la sociedad civil (sin descalificarlos a priori) es un primer paso. Adicionalmente reconocer y reforzar la capacidad de la sociedad civil para controlar en forma efectiva a los funcionarios públicos es un aspecto clave que debe ser debatido junto a la necesidad de contar con recursos adecuados para la participación.

BIBLIOGRAFÍA

- Alberich, T. 2007. Participación ciudadana. En: *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Reyes, R. (Dir.) Editorial Plaza y Valdés y Universidad Complutense de Madrid, Tomos I - IV, México DF y Madrid.
- Arendt, H. 1993. *La condición humana*. Piados, Barcelona, España.
- Arendt, H. 1997. *¿Qué es política?* Piados, Barcelona, España.
- Arnstein, S. 1969. A Ladder of Citizen Participation. In : *Journal of the American Institute of Planning*, 35 : 4, 216-224. EUA.
- Artigas, C. 2001. *El principio precautorio en el derecho y la política internacional*. Serie recursos naturales e infraestructura, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, 22, Santiago de Chile, Chile.
- Astorga, E. 2001. Los siete pecados capitales de los sistemas de impacto ambiental latinoamericanos. En : *10 años del código de medio ambiente. Oportunidades en el contexto de la globalización económica*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Lima, Perú.
- Avitcer, L. 2004. Presupuestos participativos: distribución, eficiencia y cultura democrática. En : *La Era Urbana, Edición Especial sobre Presupuestos Participativos*, 10-13, Quito, Ecuador.
- Bobbio, N. 1996. Sociedad civil. En : Bobbio, N, Matteuci, I. y Pasquino, G. *Diccionario de Política*, 2, sexta edición, Siglo Veintiuno Editores, México, DF, México.
- Borrellmerlin, M. 2004. *Políticas públicas (políticas sociales) y medioambiente en la Unión Europea*. Universidad Complutense de Madrid, Observatorio Medioambiental, 7 : 55-74, Madrid, España.
- Borrero, J. M. 2002. Promesas y límites del derecho ambiental. En : *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y El Caribe*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Universidad Autónoma Metropolitana, Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México DF, México.
- Bourdieu, P. 1990. La opinión pública no existe. En : *Sociología y cultura*, Grijalbo, México DF, México.
- Brañes, R. 2001. La legislación ambiental latinoamericana en el contexto de la globalización económica. En : *10 años del código de medio ambiente. Oportunidades en el contexto de la globalización económica*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Lima, Perú.
- Brañes, R. 1991. *Aspectos institucionales y jurídicos del medio ambiente, incluida la participación de las ONG en la gestión ambiental*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. EUA.
- Cabannes, Y. 2003. *Documento Base*. Seminario de Lanzamiento de la Red URBAL 9, Presupuesto participativo y finanzas locales. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Brasil.
- Cabrero, E. Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos culturales y políticos diferentes. En : *Gestión y políticas públicas*. Centro de investigación y docencia económica, Segundo semestre, IX : 2, 180-229, México DF, México.
- Cafferatta, N. 2004. *Introducción al derecho ambiental*. Instituto Nacional de Ecología, México DF, México.
- Comisión para la Cooperación Ambiental. 1995 (última revisión setiembre de 2003). *Resumen de derecho ambiental en América del Norte*. Comisión para la Cooperación Ambiental (en línea) http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/summary_enviro_law/publication/index.cfm?varlan=espanol

- CONAMA (Comisión Nacional del Medio Ambiente). *Participación ciudadana temprana en el marco del sistema de evaluación de impacto ambiental* (en línea) http://www.conama.cl/portal/1255/articles-27311_doc_guia.doc
- Dahrendorf, R. 1995. *Ciudadanía y sociedad civil: desafíos actuales de la democracia*. Lumpen Ilustrado, 8 : 38-47, México DF, México.
- De Souza, B. 2002. *Aprender de Génova*. (En línea) www.forumsocialmundial.org.br/dinamic/es/boaventurapor.php
- Domínguez, A. 2003. *La gestión sostenible del agua en Uruguay*. Redes Amigos de la Tierra, Uruguay Sustentable, Montevideo, Uruguay.
- Equipos Mori. 2006. *Encuesta de opinión pública: ambiente, biodiversidad y áreas protegidas, 2006*. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Dirección Nacional de Medio Ambiente, Montevideo, Uruguay. www.snap.gub.uy (Serie Informes SNAP, 2)
- Etzioni, A. 2001. *La Tercera vía hacia la buena sociedad: propuestas desde el comunitarismo*. Trotta. Madrid. España.
- Finot, I. 2001. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Serie Gestión Pública : 12, ILPES y CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- Finot, I. 2005. Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. En : Revista de la CEPAL, 86 : 29-46, CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- Folberg, J. y Taylor, A. 1992. *Mediación. Resolución de conflictos sin litigio*. Editorial Limusa, Grupo Noriega Editores, México DF, México.
- Gandhi, M. 1908. *La no-violencia como arma política*, Nova Terra, 1976, Barcelona, España.
- Garretón, M. 1994. Las nuevas relaciones entre Estado y sociedad y el desafío democrático en América Latina. En : Revista Internacional de Filosofía Política, 4 : 61-72, Barcelona, España.
- Gudynas, E. Uruguay: Mantener y ampliar la política ambiental. En : Bitácora, La República el 12 de febrero de 2007, Montevideo, Uruguay.
- Habermas, J. 1998. *Facticidad y validez*. Trotta. Madrid. España.
- Habermas, J. 1985. *La desobediencia civil. Piedra de toque del Estado Democrático de Derecho*. Ensayos políticos, Ediciones Península, Barcelona, España.
- Hernández Vega, R. 1995. *La idea de sociedad civil. Avance teórico*. Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, México.
- IDRC (Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo). 2002. *Mejorando la participación ciudadana en el proceso de evaluación ambiental en minería* (en línea) <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/1117483634/participacion.pdf>
- IMM (Intendencia Municipal de Montevideo). 2005. *Memoria Seminario Internacional. Políticas ambientales, Inclusión social y Participación ciudadana*. (en línea) www.gam.org.uy
- Klijn, E. 1998. Policy Networks: An Overview. En : Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.; (Eds) (1998). *Managing Complex Networks*. Sage, London, England.
- Latchinian, A. 2007: Año de desafíos ambientales para Uruguay. En : Bitácora, La República el 8 de febrero de 2007, Montevideo, Uruguay.
- Marrero, A. 2005. *La teoría que incomoda. A propósito de los valores de los uruguayos*. Actio 6 : 21-40, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Mesta Fernández, M^a. E. 1997. *Manual para la prevención y resolución pacífica de conflictos ambientales*. Centro Mexicano de Derecho Ambiental, México, DF, México.

- Migallón, J. 2005. Apuntes metodológicos, teóricos y prácticos para el análisis de la participación social en contextos de diversidad cultural. En : Punto de Vista. Observatorio de las migraciones y la convivencia intercultural de la ciudad de Madrid y Universidad Autónoma de Madrid, 1 : 2, 23-49, Madrid, España.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2001. *Participación ciudadana en la Gestión Pública. Marco conceptual*. Gobierno de Chile, Santiago, Chile.
- Mouffe, CH. 1999. *El retorno de lo político*. Paidós, Barcelona, España.
- NU (Naciones Unidas). 1992. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (en línea) <http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/Declaraci%F3n%20de%20Rio.doc>
- Ofe, C. 1988. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Sistema, Madrid.
- Pacheco Vega, R y O. Vega López. 2001. Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental. En : *Economía, sociedad y territorio*, El Colegio Mexiquense AC, 3 : 9, 25-62. Toluca, México.
- Pacheco Vega, R. 2006. Ciudadanía ambiental global. Un recorte analítico para el estudio de la sociedad civil. En : *Espiral: Estudios sobre Estado y sociedad*. 12 : 35, 149-172. México DF, México.
- Ramírez, J. A. 2004. La reforma del agua. En : Suplemento Economía & Mercados publicado el 11 de noviembre, Diario El País, Montevideo, Uruguay.
- Rawls, J, 1985. *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México DF, México
- Rawls, J. 2003. *Liberalismo político* Fondo de Cultura Económica. México DF. México.
- Rebelatto, J. 1995. *La encrucijada de la ética*. Multiversidad Franciscana de América Latina y Editorial Nordan. Montevideo, Uruguay.
- Rebelatto, J. 1996a. El aporte de la educación popular a los procesos de construcción del poder local. En : Multiversidad, 6 : 23-39. Montevideo, Uruguay.
- Rebelatto, J. 1996b. Ética y calidad de vida en el desarrollo de una práctica social transformadora. En : *Los Derechos Humanos en un horizonte ético*. Servicio Paz y Justicia, 73-124, Montevideo, Uruguay.
- Rodríguez-Becerra, M. y G. Espinoza. 2002. *Gestión ambiental en América Latina y El Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, EUA.
- Ruano de la Fuente, J. 2002. La gobernanza como forma de acción política y como concepto analítico. En : VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Ryan, D. 2001. *Democracia Participativa, Ambiente y sustentabilidad*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires (en línea) <http://www.farn.org.ar/docs/art15.pdf>
- Sabatini, F. 1997. *Conflictos ambientales en América Latina: ¿distribución de externalidades o definición de derechos de propiedad?* Estudios Sociales, CPU, 92: 175-197, Santiago de Chile, Chile.
- Sabatini, F. y C. Sepúlveda. 1997. *Conflictos ambientales. Entre la globalización y la sociedad civil*. CIPMA, Santiago de Chile, Chile.
- Sabsay, D. y M. Di Paola. 2003. El daño ambiental colectivo y la nueva Ley General del Ambiente. En : *Anales de Legislación Ambiental Argentina*. La Ley, 17 : 1-9, Buenos Aires, Argentina.
- Santandreu, A y A. Betancourt. 2004. *La revolución silenciosa. Procesos de información y comunicación en los Presupuestos Participativos*. SNV-Bolivia, DED-Bolivia, Red PCCS, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

- Santandreu, A. 1997. Nuestra incipiente cultura ambiental. En : *Relaciones* 158 : 24. Montevideo, Uruguay.
- Santandreu, A. 1998. Mediación y conflictos ambientales. En : *Relaciones*, 170: 14-15. Montevideo.
- Santandreu, A. y E. Gudynas. 1997. Los múltiples estilos de la participación. En : Educación y Derechos Humanos, Servicio Paz y Justicia, 31 : 28-33, Montevideo, Uruguay.
- Santandreu, A. y E. Gudynas. 1997a. Irrupción ciudadana y Estado tapón. En : Ambiente y Desarrollo, Vol XIII - Nº 1, 62-67, Santiago de Chile, Chile.
- Santandreu, A. y E. Gudynas. 1997b. Participación y conflictos endémicos. En : Cuadernos de Marcha 129: 50-52, Montevideo, Uruguay.
- Santandreu, A. y E. Gudynas. 1998. *Ciudadanía en Movimiento. Participación y conflictos ambientales*. CLAES, FESUR y Trilce, Montevideo, Uruguay.
- Scarlato, G. (coord.) 2001. *Gestión participativa del área rural de Montevideo. Evaluación y profundización de una experiencia innovadora*. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay (CIEDUR) – Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural / Unidad de Montevideo Rural, Intendencia Municipal de Montevideo. (Serie Investigaciones, 139)
- Scarlato, G. y Santandreu, A. (coord.) 2004. *Conflicto y colaboración: de la gestión municipal a la gestión participativa de los humedales del Santa Lucía, Montevideo, Uruguay*. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay (CIEDUR) – Comisión Administradora de los Humedales del Santa Lucía, Intendencia Municipal de Montevideo (CAHSL-IMM). 81 p. (Serie Investigaciones, 148)
- Sontag, H. 1993. Sociedad civil y reforma del Estado. En : *Reforma social y pobreza*. Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, EUA.
- Thoureau, H. 1976 (1849). Desobediencia civil. En : *La no-violencia como arma política*. Nova Terra, Barcelona, España.
- Torres-Rivas, E. 2001. La sociedad civil en la construcción democrática: notas desde una perspectiva crítica. En : *Revista Instituciones y Desarrollo*, 8-9 : 143-170. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.
- Touraine, A. 2000. *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Fondo de Cultura Económica. México DF. México.
- UE (Unión Europea). 2000. *Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental*. Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2000) 66 final, Bruselas, Bélgica.
- Villasante, T. 1994. *Las democracias participativas*. Ediciones HOAC, Madrid, España.
- Villasante, T. 2006. *Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social*. Catarata, Madrid. España.

Normativa y legislación

- OEA (Organización de Estados Americanos). 2001. Estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible. Organización de Estados Americanos, Washington DC (en línea) http://www.oas.org/dsd/PDF_files/ispspanish.pdf

- República Argentina. 2003. *Ley General del Ambiente*. Boletín Oficial del 28 de noviembre de 2002, Buenos Aires (en línea)
- República de Colombia. 1993. Ley 99 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente. Diario Oficial del 22 de diciembre de 1993 (en línea) http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0099_93.HTM
- República de Colombia. Constitución Política (en línea) <http://www.presidencia.gov.co/constitu/index.htm>
- ROU (República Oriental del Uruguay). 2004. *Constitución de la República* (en línea) <http://www.parlamento.gub.uy/palacio3/index1024.htm>
- ROU (República Oriental del Uruguay). Ley N° 16.112 Ley de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Diario Oficial del 8 de junio de 1990 (En línea) <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley16112.htm>
- ROU (República Oriental del Uruguay). Ley N° 16.466 de Medio Ambiente. Declárese de interés general la protección del mismo contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación. Diario Oficial del 26 de enero de 1994 (En línea) <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley16466.htm>
- ROU (República Oriental del Uruguay). Ley N° 17.283 Ley General de Protección Ambiental. Diario Oficial del 12 de diciembre de 2000 (En línea) <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley17283.htm>
- UE (Unión Europea). 1992. *Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht (versión consolidada al 2002)*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 191, Bruselas (en línea) http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/treaties_founding.htm
- UE (Unión Europea). 1997. *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea o Tratado de Ámsterdam (versión consolidada al 2002)*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 340, Bruselas (en línea) http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/treaties_founding.htm