HAL
open science

Direito à Informação Ambiental: uma agenda de pesquisa interdisciplinar

Pierre Gautreau, Nitish Monebhurrun

To cite this version:

Pierre Gautreau, Nitish Monebhurrun. Direito à Informação Ambiental: uma agenda de pesquisa interdisciplinar. 2017. halshs-01728227

HAL Id: halshs-01728227

https://shs.hal.science/halshs-01728227

Submitted on 10 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL:

UMA AGENDA DE PESQUISA INTERDISCIPLINAR

Pierre Gautreau & Nitish Monebhurrun
(organizadores)

EDITORA
PRISMAS

Direito à Informação Ambiental: uma agenda de pesquisa interdisciplinar
Pierre Gautreau & Nitish Monebhurrun (organizadores)

1ª Edição - Copyright© 2017 Editora Prismas
Todos os Direitos Reservados.

Editor Chefe: Vanderlei Cruz
editorchefe@editoraprismas.com.br
Agente Editorial: Sueli Salles
agenteeditorial@editoraprismas.com.br
Capa, Diagramação e Projeto Gráfico: Brenner Silva

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Elaborado por: Isabel Schiavon Kinasz
Bibliotecária CRB 9-626

Nome do Autor
XXXX Nome do Livro
XXXX / Nome do Autor. – X. ed. – Curitiba : Editora Prismas, XXXX. XXX p. ; 23 cm
ISBN: XXX-XX-XXXXX-XX-X
1.XXX. 2. XXX. 3. XXX. 4. XXX. 5. XXX. I. Título.

CDD xxx.xxx(xx.ed)
CDU xxx(xx)

Coleção XXXXXX

Diretor Científico

XXXXXX

Consultores científicos

Editora Prismas Ltda.
Fone: (41) 3030-1962
Rua Morretes, 500 - Portão
80610-150 - Curitiba, PR
www.editoraprismas.com.br

EDITORA PRISMAS

A pesquisa apresentada nesse livro decorre de um Projeto apoiado juntamente pela Faculdade de Geografia da Universidade Panthéon-Sorbonne, Paris 1 e do Centro Universitário de Brasília (Uniceub), Brasil

As discussões atinentes às conclusões da pesquisa elaborada nesse projeto ocorreram em maio de 2015 durante uma conferência organizada pelo Centro Universitário de Brasília e pelo Grupo de Direito, Recursos naturais e Sustentabilidade da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Carta de Motivação

A grande força que desse livro é a sua originalidade. É, certamente, o primeiro livro sobre a problemática do acesso à informação ambiental que conta com a participação de professores-pesquisadores e membros da sociedade civil, não só de diversas universidades e instituições do mundo, mas também de várias competências: juristas, geógrafos, sociólogos, cientistas políticos ou especialistas da gestão ambiental. Essa conjugação de competências permitiu esclarecer de uma forma inédita os meandros do acesso à informação ambiental na sua complexa tecnicidade. O resultado é, em si, um instrumento, um produto concreto e prático que será indubitavelmente útil para os que lidam com o assunto, para o meio universitário, para a sociedade civil organizada e para o mundo empresarial. A interdisciplinaridade é o instrumento que permite ao livro abrir o seu leque de leitores potenciais.

Acreditamos, dessarte, que o livro constituirá uma contribuição não apenas científica, mas, outrossim, social e política.

Nitish Monebhurrun &
Pierre Gautreau

Sumário

Introdução **11**

PARTE I

Situações nacionais e comparadas: um balanço jurídico

Capítulo 1 – Estudo comparativo do Direito de acesso à informação ambiental na Argentina, no Brasil e na Bolivia: medindo os tons da transparência ambiental 25
Nitish Monebhurrun

Capítulo 2 – El acceso a la información y la participación pública en derecho ambiental en Argentina y en Francia 73
Meryem Deffairi

Capítulo 3 – El derecho a la información medioambiental : enfoque comparativo Francia-Brasil 93
Adélie Pomade

Capítulo 4 – O acesso à informação como meio de concretização de direitos humanos fundamentais: o exemplo brasileiro da Lei de Acesso a Informação 113
Renata Calsing & Júlio Edstron Santos

Capítulo 5 – El acceso a la información pública ambiental en Argentina: implementación y principales desafíos a 10 años de la sanción de la ley de información pública ambiental 135
Pía Marchegiani & Samanta Rausch

Capítulo 6 – Acesso à informação ambiental e considerações metodológicas sobre avaliação: é possível identificar como funcionam os sistemas de informação? 159
Ana Cláudia Farranha Santana & Carolina Suguiura

PARTE II

Estratégias e políticas de abertura dos dados ambientais públicos

Capítulo 7 – Entre democracia informacional y posneoliberalismo. Una ecología política de los dispositivos de Open Data ambiental 183
Pierre Gautreau

Capítulo 8 – Observar "lo vivo": una mirada desde el campo legal sobre el diseño de observatorios ambientales y nuevos principios jurídicos 207
Valeria Berros & Cintia Balaudo

Capítulo 9 – Compartir y difundir datos públicos medioambientales: estrategias en la amazonia francesa y brasileña 229
Nicolle et Leroy

Capítulo 10 – ¿Superar el "proyectorado" de la información geoambiental? la infraestructura de datos espaciales bolivianos como herramienta de regulación "postneoliberal"..... 261
Louca Lerch

PARTE III

Os outros campos de emergência do direito à informação ambiental: dinâmicas locais, supra e transnacionais

Capítulo 11 – Perspectivas do direito à informação ambiental no sistema interamericano de direitos humanos 293
Camila Perruso

Capítulo 12 – Os modelos de divulgação de informação ambiental: experiências comparadas e perspectivas para o Brasil..... 313
Ivano Alogna & Marcia Fajardo Calvalcanti de Albuquerque

Capítulo 13 – Los mecanismos de rendición de cuentas de los bancos multilaterales de desarrollo como vía de acceso a información medioambiental en America Latina: oportunidad y límites de mecanismos internacionales..... 341
Marie-Esther Lacuisse

Capítulo 14 – Avanços e limites no cumprimento de obrigações conectadas ao direito de acesso à informação ambiental de alguns órgãos federais no Brasil: exemplo do caso Belo Monte 373
Carina Costa de Oliveira & Fernanda Castelo Branco Araujo

Sobre os Autores 407

Introdução

Pierre Gautreau & Nitish Monebhurrun

O Direito à informação ambiental é um direito relativamente recente, porém, já fortemente espalhado e normativizado na América do Sul. A consolidação crescente desse direito no decorrer da década de 2000 estaria em fase de conclusão, com a negociação de um "acordo regional sobre o acesso à informação, a participação pública e o acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe" , seguindo o modelo da Convenção de Aarhus (1998), adotada pela maioria dos países europeus[1].

Como a Convenção de Aarhus — e, diretamente inspirada pelo Princípio 10 da Convenção da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento —, este acordo regional visa promover os direitos de acesso à "informação, participação e justiça" sobre as questões ambientais. Isto confirmaria a convergência legal entre os países que já adotaram, na sua maioria[2], uma vasta legislação específica sobre o direito à informação.

Contudo, ainda existem profundas disparidades na efetivação do Direito de acesso à informação ambiental, devido a níveis muito desiguais de aplicação, mas também em razão de um baixo nível de recursos judicializados da parte dos cidadãos ou dos grupos sociais afetados ambientalmente. Recorde-se que esta institucionalização incipiente do direito à informação ambiental construiu o seu caminho ao longo de

1 Na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20), realizada no Rio de Janeiro em junho de 2012, foi firmada a declaração relativa à aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, na América Latina e no Caribe. Na Declaração, os signatários comprometeram-se a avançar para um acordo regional para facilitar a plena aplicação dos direitos de acesso à informação, participação e justiça em questões ambientais com o apoio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) como secretaria técnica. Entre 2012 e 2014, foram realizadas quatro reuniões dos pontos focais dos países signatários e catorze reuniões dos grupos de trabalho. Em novembro de 2014 os países começaram a negociação de um acordo regional, a criação de um Comitê de Negociação, com o objetivo de concluir os seus trabalhos até dezembro de 2016. Até à presente data, os países negociadores são: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Vicente e Granadinas, Trinidad e Tobago e Uruguai.
2 ECLAC-CEPAL (2013). Access to information, participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean: situation, outlook and examples of good practices.

meia década de conflitos ambientais na América do sul[3], conflitos estes ligados, por um lado, à ocupação de áreas rurais a serviço de um modelo neo-extrativista impulsionado por preços elevados de *commodities* minerais e agropecuários, e, por outro, às desigualdades persistentes atinentes aos riscos de saúde que envolvem modelos de desenvolvimento urbano e rural no continente.

Neste contexto de forte conflito ambiental, torna-se palpável a necessidade de uma informação de melhor qualidade e de fácil acesso, sobretudo quando tem como arauto, movimentos sociais e grupos afetados. Essa ênfase sobre o pedido de informações não é típico do continente sul-americano, e revelou-se como um dos principais movimentos ambientais do século XX. Na ausência de fortes respostas das autoridades públicas, estes movimentos e grupos tentam gerar sua própria informação, particularmente sobre questões de saúde. A fim de reduzir as injustiças ambientais nesta área, nascem, por exemplo, grupos de "epidemiologia popular" que trabalham sobre a documentação de casos como aqueles de fumigação aéreas de agrotóxicos nos campos de soja na Argentina. Desse feito, a geração de informações sobre o meio ambiente tornou-se uma atividade central dos grupos envolvidos em conflitos, para produzir "contra-perícia" diante, por exemplo, de grandes indústrias. Essa atividade é particularmente importante para os movimentos transnacionais que agem contra os modelos predominantes de desenvolvimento e que montam bancos de dados para cartografar, documentar e estudar os empreendimentos, objetos de sua denúncia; alguns exemplos são: os bancos de dados coletivos sobre a mineração nos Andes, ou os conflitos ambientais na América Latina[4].

A centralidade da "informação" sobre as questões ambientais desde o início dos anos 90 gera discussões extensas sobre as novas formas de governança e sobre as mudanças nas relações de poder envolvidas[5]. De forma geral, os problemas de acesso à informação ambiental ainda não foram objeto de pesquisa acadêmica sistemática na região

3 Seoane, J., Taddei, E., Algranati, C., 2013. Extractivismo, despojo y crisis climática. Desafíos para los movimientos sociales y los proyectos emancipatorios de Nuestra América. Ediciones Herramienta, Editorial El Colectivo y GEAL, Buenos Aires, Argentina.

4 Entre outras iniciativas : Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (http://www.conflictosmineros.net/); Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (http://www.olca.cl).

5 Ver o trabalho de Arthur Mol (2008), *Environmental reform in the information age. The contours of informational governance*, Cambridge University Press.

sul-americana. São, deveras, principalmente as ONGs que realizaram alguns trabalhos nesse sentido: por exemplo, grandes coalições internacionais financiados pelos governos europeus, pela Comissão Europeia ou pelo Banco Mundial (por exemplo: The Access Initiative; a ONG Artigo 19, o World Resources Institute), ou organizações ambientais nacionais, como a Fundação do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais na Argentina. Essas ONGs favorecem as grandes pesquisas com o objetivo de comparar o nível de implementação das leis de acesso à informação de diversos países, seja no plano mundial ou regional. Com essa base, estabelecem um tipo de *ranking* entre esses países, com o intuito de fazer uma pressão sobre os Estados para que acelerem a implementação das normas atinentes a essa problemática[6]. Um tipo semelhante de pesquisa é realizada pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL), para estabelecer pontes de convergência entre legislações nacionais para obter um melhor marco de Direito comparado[7]. Essas pesquisas são muito úteis ao fazer comparações entre nações ou entre administrações; malgrado, ao limitar-se apenas a grandes parâmetros descritivos da situação de acesso à informação, tornam-se, por suposto, insuficientes para mapear, mais precisamente, os fatores políticos, jurídicos, sociológicos ou geográficos que explicam esta situação.

Esse livro nasce da preocupação técnica de vários pesquisadores em estabelecer uma agenda de pesquisa mais ampla sobre o acesso à informação ambiental que abra um perspectiva interdisciplinar ao propor enfoques e métodos para examinar os desafios sociais e ambientais relacionados ao tema. A pesquisa revelou um campo amplo e fértil de estudo, justificando, nesse sentido, a abordagem interdisciplinar. Entre as problemáticas atinentes ao assunto podem ser citadas: a incidência do direito ao acesso à informação ambiental para a formulação da "questão ambiental"; a diminuição da desigualdade defronte o risco ambiental; o empoderamento social e as formas de acesso a recursos naturais. As dificuldades da atual negociação do Acordo regional sobre o acesso à informação ambiental, à participação pública e ao acesso à justiça em matéria ambiental na América latina e no Caribe revelam a complexi-

6 Artigo 19. 2015. *Monitoramento da lei de acesso à informação pública em 2014* ; The Access Initiative. 2006. *Reporte regional sobre acceso a la información, participación y justicia ambiental (América latina)*

7 ECLAC-CEPAL (2013), *ut supra*.

dade das implicações da adoção de normas nesse sentido e justificam o enfoque interdisciplinar utilizado nesse obra. Iniciada por um país com uma capacidade limitada de liderança na região — o Chile — as negociações conseguiram convocar a maioria dos países sul-americanos e caribenhos em um tempo relativamente curto, um sinal de que o custo de não participar desse processo é diplomaticamente alto. Há uma clara consciência de que os direitos em jogo nas negociações do acordo envolvem mudanças potenciais da governança ambiental, isto é, nas relações de poder no âmbito ambiental. Por essa razão, observa-se uma intensa participação da sociedade civil para que exista um espaço *transnacional* no qual possam denunciar as lacunas visíveis na aplicação do direito de acesso à informação ambiental. Simultaneamente, existem governos claramente renitentes ao poder vinculante de um eventual acordo, vez que poderia ser utilizado contra eles. É, outrossim, por isso que estudos cruzados são apropriados para entender cabalmente os meandros das discussões em torno desses direitos. Para tanto, três pistas foram sugeridas para avançar na direção de uma agenda interdisciplinar sobre o direito à informação ambiental.

Caraterizar a informação ambiental desde as ciências sociais

É importante ampliar a definição de "informação ambiental" para poder estabelecer e construir uma agenda de pesquisa sobre o tema. Em muitos textos jurídicos, a definição é tautológica: considera-se como informação ambiental os dados e as matérias a disposição das instituições públicas... para a gestão do meio ambiente. Uma definição com esse teor reduz sensivelmente o horizonte da pesquisa. Atualmente, produz-se uma quantidade crescente de dados sobre as dimensões biofísicas do meio ambiente, bem como sobre os usos dos recursos naturais e o acesso a estes. Normalmente, a produção desses dados é gerada por atores privados: relatórios das empresas ao informar sobre suas políticas de responsabilidade socio-ambiental; estudos de impacto ambiental; documentos fornecidos por movimentos sociais; dados acadêmicos. Uma outra forma de caraterizar a "informação ambiental" consiste em formalizar o seu conteúdo: isto é, analisar os seus alcances temáticos e territoriais, o seu grau de precisão... A presente pesquisa calibrou a análise do acesso à informação ambiental de forma a incluir reflexões sobre a própria natureza dessa informação, vez que é precipuamente por esse meio que se pode determinar quando a informação empodera ou não um determinado grupo social

Direito à informação e evolução da governança ambiental

Entender como o direito à informação ambiental pode provocar uma mudança da governança ambiental supõe que sejam fortemente articulados os enfoques das ciências políticas e da sociologia com os enfoques jurídicos para entender concretamente como o direito pode mudar a relação de poder entre, por exemplo, os grupos sociais marginalizados e o Estado. Outrossim, avançar na compreensão dos efeitos desse direito no contexto da governança ambiental supõe abordar temáticas novas e pouco exploradas. Por exemplo, o desenvolvimento do direito à informação ambiental é frequentemente analisado sob a perspectiva das falhas do Estado ao abrir os seus acervos, visto que uma maioria de estudos focalizam-se na "transparência passiva[8]". No entanto, observa-se também que em alguns casos, os Estados podem adotar um atitude mais proativa, criando dispositivos para compartilhar as informações que têm à disposição. Esse conjunto de dispositivos pertence ao *Open Data*, um movimento intimamente ligado às possibilidades oferecidas pela "transição numérica" dos anos 1990-2000: a digitalização simultânea da informação e a sua circulação (facilitada) pela internet. Esse movimento que corresponde ao que os juristas chamam de "transparência ativa9" não deixa de surpreender: qual interesse tem o Estado em compartilhar informações, pois por esse processo perde-se o seu poder? Deve-se, destarte, examinando quais são as estratégias das autoridades públicas em matéria do *Open Data* ambiental, articulando, nesse feito, considerações jurídicas com as ciências políticas, a geografia e a sociologia ambiental.

8 Ver a contribuição do Nitish Monebhurrun nessa obra.
9 Ver a contribuição do Nitish Monebhurrun nessa obra.

Direito à informação ambiental e democratização "lato sensu"

Uma terceira pista para uma agenda interdisciplinar é articular os estudos sobre o Direito à informação ambiental por meio dos processos sociais mais amplos, em especial, aqueles atinentes à democratização ambiental crescente das sociedades da América do sul. Há, às vezes, uma tendência de estudar o acesso à informação ambiental como um fim, contentando-se de averiguar se existe ou não: os meandros do acesso à informação ambiental são examinados de forma concêntrica, limitando-se ao mero escopo ambiental. Entrementes, eis aqui apenas um primeiro passo — seguramente fundamental — no entendimento da transparência ambiental, particularmente se quando fale, por exemplo, desse assunto na esfera da mineração. Pois, são incontestavelmente informações cujo teor afeita potencialmente a saúde, a vida, a vida familiar, a segurança ou a propriedade seja da população *lato sensu*, seja das comunidades locais em especial. Assim, a relação conturbada que a mineração tem com os Direitos Humanos é incontendível. Muitos casos revelaram que as atividades de mineração são potencialmente nefastas para as populações locais. Ter um direito efetivo de acesso à informação ambiental é, deveras, um meio para que sejam *in fine* protegidos os direitos fundamentais supramencionados; é, até certo ponto, um meio preventivo para garantir a proteção destes. O direito argentino expressa essa posição, pois a informação é considerada como um bem público cuja utilização permite a concretização de outros direitos. Sendo assim, o cidadão deve ser o alvo principal de qualquer estudo sobre o acesso à informação (ambiental); além do véu constituído pelo arcabouço normativo, deve ser averiguado se a informação pertinente destila-se até o último cidadão. A interpretação das normas aplicáveis a esse assunto deve seguir a mesma lógica para evitar que o sistema de acesso à informação seja apenas estudado como fenômeno estático pelos professores universitários ou pelas organizações não governamentais. O acesso à informação ambiental não é um princípio *stand-alone*: a sua realização concreta depende fatalmente de muitas condições — como o acesso à educação ou à internet —, e, ademais, os seus vertentes e as suas ramificações têm implicações imprescindíveis para outros direitos protegidos.

Seria, por essa razão, particularmente interessante analizar as interações entre os avanços do Direito à informação *lato sensu* e os avanços do Direito à informação ambiental, avanços estes que não são sempre sincronizados: no Brasil, por exemplo, o segundo antecedeu o primeiro; na Argentina, o primeiro tem força de lei enquanto que o segundo foi apenas regulado por meio de decreto. Entender as sincronizações ou a falta de sincronizações entre as reivindicações dos movimentos sociais, os conflitos ambientais e o reconhecimento do Direito à informação será crucial para entender os processos de avanço democrático nesse continente, bem como os seus limites.

As contribuições desse livro

O presente livro não pretende trazer uma resposta exaustiva à supramencionada agenda de pesquisa; pretende, sobretudo, delinear algumas pistas para propor uma abordagem inicial. As contribuições reunidas nessa obra foram discutidas em um encontro acadêmico organizado em maio de 2015 pelo Centro Universitário de Brasíla, pela Grupo de Direito, Recursos Naturais e Sustentabilidade (GERN-UnB) da Universidade de Brasília e pela Universidade Paris 1, Panthéon-Sorbonne. Juristas, geógrafos, cientistas políticos e especialistas de gestão debateram e propuseram vários enfoques sobre o Direito à informação ambiental, tendo o continente sul-americano como foco, e tendo a abordagem comparativa como método — o que incluiu referências ao sistema francês. Essas contribuições foram reunidas em três seções.

A *primeira parte do livro* estabelece uma primeira comparação entre as convergências e as divergências entre os sistemas jurídicos da Argentina, da Bolivia, do Brasil e da França, com base de uma análise de textos embasada em métodos visando a avaliação do nível de implementação do Direito à informação ambiental pelos poderes públicos.

No ***capítulo 1***, Nitish Monebhurrun compara os contextos argentino, boliviano e brasileiro relativos ao acesso à informação ambiental no âmbito da mineração. Examina a necessidade de não se atrelar apenas à constatação das lacunas na legislação atinente à informação ambiental e insiste nos efeitos dessas lacunas no exercício de outros direitos, como o Direito à saúde ou a um meio ambiente equilibrado. Estabelece, nesse feito, uma articulação entre a transparência ativa e a transparência passiva para demonstrar que uma eficácia da primeira não

implica a eficiência da segunda. O trabalho da Meryem Deffairi (***capítulo 2***) aporta uma análise das convergências entre sistemas jurídicos, ao comparar a situação francesa com a argentina. Em ambos os países, o direito de acesso à informação e à participação pública em matéria ambiental são substancialmente parecidos; contudo, apesar dos avanços realizados, ainda faltam esforços consideráveis para garantir uma verdadeira forma de "democracia ambiental". Isso decorre tanto de fatores substanciais (por exemplo, exceções excessivas à obrigação de difundir dados públicos) quanto de fatores processuais (a implementação incipiente dos dispositivos de participação). A autora alerta sobre a necessidade de ampliar o âmbito do direito ao acesso à informação ambiental de forma a gerar direitos e obrigações da mesma natureza para as autoridades públicas e para as empresas privadas, frisando, dessarte, que os grandes projetos de infraestrutura são cada vez mais empreendidos por entes públicos e privados juntamente. No texto da Adélie Pomade (***capítulo 3***), trata-se de uma faceta pouco estudada pelos autores desse livro: concebe o direito à informação não apenas como um direito à receber informação, mas também como um direito à proporcionar informações no marco de processos participativos. Esse trabalho lhe permite discutir quais são os "saberes" legítimos que devem ser considerados nesses processos. A comparação entre França e Brasil demonstra que os saberes tradicionais são considerados apenas de forma marginal. No ***capítulo 4***, com base em uma fonte original — a Controladoria-Geral da União — a Renata Calsing e o Júlio Edstron apresentam algumas cifras sobre o uso do sistema E-Sic que permite formular pedidos de informação por internet à administração pública e receber uma resposta desta. Os autores mostram o grande êxito dessa ferramenta que recebeu 250.000 pedidos em menos de três anos, com altos indícios de resposta da parte das administrações consultadas. Esses resultados permitiram aos autores assinalar os limites extra-jurídicos do direito de acesso à informação ambiental ligados à sociologia dos requerentes ou à sua localização geográfica que determinam uma clara desigualdade enquanto a sua capacidade a formular pedidos de informações. No ***capítulo 5***, a Pía Marchegiani e a Samana Rausch apresentam os resultados de uma pesquisa original que consistiu em acompanhar, durante quatro anos, o desempenho de cinco organismos ambientais no que tange ao respeito da lei de acesso à informação pública ambiental na Argentina. Ainda

que Argentina seja um dos poucos países da região que não foi dotada de uma lei que regule o acesso à informação pública de forma genérica (existe apenas um decreto sobre o tema), já conta com dez anos desde a implementação de uma lei específica em matéria ambiental e, apesar de fortes disparidades atinentes a sua aplicação, existem avanços notáveis em certos organismos públicos. Por fim, a Ana Cláudia Farranha Santana e a Carolina Suguira (***capítulo 6***) encerram essa primeira parte discutindo e propondo um marco conceitual para a avaliação de sistemas de informação ambiental de uma perspectiva que busca a efetivação do direito à informação ambiental.

Na *segunda parte do livro*, os autores optaram por uma abordagem temática estudada a partir das práticas públicas de difusão da informação ambiental. Examinam várias políticas de liberação de dados ambientais pelas administrações sul-americanas e francesas, geralmente qualificados de "Open Data", e que na linguagem jurídica corresponde ao que foi chamado de "transparência ativa" do Estado. Essa segunda parte questiona diretamente o nexo entre a transparência ativa e a governança ambiental, mediante uma análise pormenorizada das estratégias que buscam os atores públicos. A sua principal contribuição é a demonstração de uma certa desconexão entre a agenda jurídica e as práticas concretas de difusão de dados que respondam às lógicas complexas de poder. Quando a primeira pugna pelo desenvolvimento nacional e internacional do Direito à informação ambiental em prol de uma democracia informacional, as segundas procuram, geralmente, reforçar o papel do Estado e/ou acompanhar as tendências da mercantilização da natureza. Os autores dessa segunda parte também contribuíram ao debate com propostas metodológicas e marcos conceituais para caracterizar a "oferta" de dados ambientais pelo poder público, algo, deveras, pouco considerado nos estudos sobre a transparência ativa.

No ***capítulo 7***, o Pierre Gautreau explora as razões pelas quais o Estado investe em dispositivos de Open Data ambiental (plataforma sobre a biodiversidade, sobre dados geográficos), na Argentina, na Bolívia e no Brasil. A principal conclusão é que em matéria ambiental, não existiria ainda uma relação direta entre as inovações jurídicas e os novos dispositivos de informações. O aumento do acesso cidadão é um objetivo notoriamente secundário desses dispositivos. Suas principais finalidades seriam melhorar a coordenação interna das administrações

do Estado e o seu fortalecimento em um contexto pós-neoliberal de mercantilização da natureza. Adotando uma postura de investigação similar, a Valeria Berros e a Cintia Balaudo, no ***capítulo 8***, discutem a situação argentina sobre os sistemas abertos de informação ambiental, analisando os objetivos que buscam as autoridades que os elaboram. As autoras distinguem sistemas destinados a um público amplo que procura informações de uma baixa complexidade técnica, de sistemas especializados que, embora abertos, ainda não são acessíveis a um público não especialista. Elas emitem como hipótese que os sistemas do segundo tipo, em vez de ampliar o acesso aos cidadãos, buscam facilitar o aproveitamento econômico dos recursos biológicos e participam de uma certa mercantilização do "vivo". No ***capítulo 9***, a Sandra Nicolle e a Maya Leroy comparam as estratégias públicas de difusão de dados ambientais no Brasil (sobre o desmatamento) e na Guyana francesa (sobre a mineração ilegal). Embora as autoridades brasileiras optem por uma difusão amplamente aberta, não é o caso no território francês: isso traduz concepções muito diferentes da regulação ambiental em ambos os países e as vantagens e desvantagens de permitir a participação dos cidadãos nesse campo. No Brasil, a abertura dos dados sobre a desmatamento responde não apenas a pressões internacionais ligadas à importância mundial da Amazônia: constitui uma aposta do Estado para co-construir a informação ambiental mediante a participação na análise de dados, para reforçar a legitimidade da luta contra a desmatamento. Para fechar essa segunda parte, o Louca Lerch (***capítulo 10***), traz um testemunho "de dentro" sobre a construção de uma plataforma de difusão de dados públicos embasada na sua participação pessoal em um projeto sobre o tema. Informa que para entender cabalmente essas iniciativas, é necessário analisar o contexto político no qual se desenvolve. No caso boliviano estudado pelo autor, a geração de uma plataforma pública de dados geográficos é indissociável do projeto político da reconstrução do Estado a partir do acesso ao poder do Evo Morales desde 2006. O Open Data está concebido como uma forma de evitar o açambarcamento privado da informação gerada durante anos pela cooperação estrangeira ou por consultores privados financiados pelos fundos públicos. Criar uma plataforma aberta foi de certa maneira mapear o que Estado tem como informação sobre o seu território depois de anos de desmantelamento neoliberal de suas capacidade de geração de informação.

A *terceira parte do livro* retoma um enfoque jurídico, interrogando-se, dessa vez, como se manifestam em outras esferas jurídicas — além do estrito direito à informação —, demandas e práticas que constroem formas de acesso à informação ambiental. Entre essas outras práticas jurídicas ou de *soft law*, salientam-se os processos supranacionais ou transnacionais e os seus efeitos nos páises, bem como a visibilidade — em casos concretos como Belo Monte no Brasil —, dos avanços e limites desse processo.

Camila Perruso observa no capítulo 11 como se desenvolve o direito à informação ambiental no âmbito do sistema jurídico da Corte Interamericana de Direitos humanos. Embora o direito à informação ambiental não esteja diretamente consagrado pela Convenção americana sobre os Direitos humanos, a Corte aprecia de forma cada vez mais frequente essa questão, abordando-a como sendo intimamente ligada aos direitos humanos. Através dessa análise, percebe-se como a consolidação do direito à informação ambiental também se deve ao sistema jurídico regional que ampliou os direitos protegidos no sistema interamericano ao corroborar a existência de uma série de diretos ambientais protegidos, tal como o direito à informação. No capítulo 12, Ivano Alogna e Marcia Fajardo refletem sobre os novos instrumentos de política ambiental para a divulgação obrigatória da informação ambiental pelos atores econômicos, comparando, nesse processo, o Brasil com o Canadá, os Estados Unidos, o México, a União Europeia e a China. Com base no estado da arte completa sobre a eficácia dos ditos instrumentos para a regulação da contaminação pelas empresas, formulam algumas recomendações para melhorar a ferramenta brasileira e para implementá-la da forma mais efetiva. Esse capítulo permite mostrar como, em paralelo a um direito à informação basicamente destinado ao empoderamento dos cidadãos, surge um "direito ambiental reflexivo" cujo objetivo é incentivar a auto-reflexão e a autocrítica dentro das empresas acerca dos efeitos que as suas atividades podem causar ao meio ambiente. Explica-se como o direito cidadão à informação ambiental e à liberação de dados do Estado complementou, várias vezes e durante os anos 2000, um direito que se atrelou a liberar a informação gerada no âmbito privado. No capítulo 13, Marie-Esther Lacuisse estuda os mecanismos de prestação de contas dos Bancos Multilaterais de desenvolvimento, criados para favorecer a transparência. Combinando análise política e

sociológica, a autora descreve como esses mecanismos internacionais de soft law se convertem em fontes de informações para os cidadãos e para os movimentos sociais em vários países da região. Nos casos de projetos com impactos importantes ao meio ambiente, com uma renitência do Estado ou das empresas de disponibilizar informações, a ativação desses mecanismos de prestação de contas pode fortalecer movimentos de oposição aos empreendimentos para reforçar o seu acesso à informação. Essa contribuição comprova, mais uma vez, que a implementação do direito de acesso à informação é o resultado de um feixe de processos jurídicos que convergem para estabelecer formas renovadas de acesso, várias vezes em contextos adversos para movimentos sociais e cidadãos opostos aos modelos vigentes de desenvolvimento. Por fim, no capítulo 14, a Carina Costa de Oliveira e a Fernanda Castelo Branco Araújo analisam o tema do acesso à informação no que concerne à transparência ativa e passiva, utilizando como objeto de análise o projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte no Brasil. O estudo revela que há avanços normativos, mas há limites que dificultam o direito de participação das comunidades afetadas pela prestação de serviços públicos Essa contribuição concreta se articula perfeitamente com as análises práticas e teóricas feitas pelos autores precedentes.

PARTE I
Situações nacionais e comparadas: um balanço jurídico

Capítulo 1
Estudo comparativo do Direito de acesso à informação ambiental na Argentina, no Brasil e na Bolivia: medindo os tons da transparência ambiental

Nitish Monebhurrun[10]

Introdução

A pesquisa geral da qual é oriundo esse livro tem, em filigranas, a geografia como motor científico inicial: é um projeto da Faculdade de Geografia da Univerisdade Paris 1, Panthéon-Sorbonne. Ora, a problemática do acesso à informação, em geral, e do acesso à informação ambiental, em especial, é intrinsecamente ligada ao direito. Pois, o acesso à informação e, *a fortiori*, à informação ambiental é um direito protegido dos cidadãos e, reciprocamente, trata-se de uma obrigação jurídica do Estado. O tema tem *in natura* um entendimento e um teor jurídico. Para contribuir a esse projeto, coube ao presente autor efetuar um estudo jurídico do tema de acesso à informação ambiental.

Para esse propósito, é preciso frisar e justificar, à montante, a delimitação do trabalho. O estudo requereu uma delimitação geográfica, uma delimitação material e uma delimitação institucional do tema. A **delimitação geográfica** é resultado do próprio projeto de pesquisa cujo foco era o estudo de três Estados em especial: o Brasil, a Argentina e a Bolivia. Foi, destarte, o direito nacional desses países sobre o acesso à informação ambiental que foi analisado. À delimitação geográfica aplica-se a **delimitação material**: a questão do acesso à informação am-

10 Doutor em Direito Internacional (Escola de Direito de Sorbonne, Paris); Mestre em Direito Internacional Econômico (Escola de Direito de Sorbonne, Paris); Mestre em Direito Internacional (Universidade Jean Moulin, Lyon III); Professor de Direito (Centro Universitário de Brasília); Professor Visitante (Programa de Mestrado em Direito Internacional, Universidad de la Sabana, Bogotá).

biental pode ser omnisciente em todos os ramos do meio ambiente, mas também, em todas as esferas da economia e das atividades produtivas. Como o estudo não tem a pretensão de ser exaustivo, um corte material foi feito com o coordenador do projeto, e foi decido atrelar a análise à questão do acesso à informação ambiental no âmbito da mineração — tema indubitavelmente de tamanha importância para os três países. O recorte material foi útil, notadamente, para identificar de forma mais eficiente os órgãos aos quais foram enviados os questionários utilizados para conduzir esse estudo (e que se encontram em anexo). Esse delimitação foi, logo, feita, para testar concretamente o acesso à informação ambiental nos três países conforme a demonstração a vir na seção 3 e a ilustração consultável em anexo da presente contribuição. Da delimitação geográfica e material decorre a escolha da **delimitação institucional**, isto é, as instituições públicas desses Estados que foram examinadas por ser competentes em matéria de acesso à informação ambiental no campo da mineração. No Brasil e na Bolivia, é uma questão principalmente centralizada no nível estatal: é, portanto, a atuação dos órgãos públicos federais competentes que foi analisada no Brasil, e a dos órgãos públicos estatais na Bolivia. Na Argentina, trata-se de uma competência provincial: dessarte, após um estudo geral do Direito argentino, a sua aplicação foi averiguada em algumas províncias, notadamente, as províncias de Buenos Aires, de San Juan e de Santa Fé. É com base dessa escolha que foi conduzido o estudo que tem como objetivo examinar a transparência ambiental *via* o direito de acesso à informação ambiental. Para o entendimento do sistema de acesso à informação ambiental nesses três países, o autor efetuou uma pesquisa *in loco*, no âmbito de missões de pesquisa na Bolivia, na Argentina e no Brasil. Partiu-se aqui do princípio fundamental de que um estudo comparado requer necessariamente um conhecimento de campo, vez que o direito vive em culturas e sociedades determinadas, e com línguas específicas, cuja negligência despojaria a pesquisa da sua cientificidade[11].

Para prosseguir na explicação dessa abordagem, o acesso à informação ambiental deve ser definido. Para tanto, é preciso saber antes de tudo o que é juridicamente a informação em si — nos países escolhidos — para poder entender o conceito de informação ambiental.

11Konrad Zweigert e Hein Kötz, « The Method of Comparative Law », *in*, *An Introduction to Comparative Law*, Oxford: Oxford University Press, 3a edição, 1998, pp. 32 *et seq.*

No direito brasileiro, o conceito de informação é constituído de "dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato"[12]. A informação ambiental entende-se consequentemente como a informação aplicada de uma forma não exclusiva aos seguintes âmbitos: "I - qualidade do meio ambiente; II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental; III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas; IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais; V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos; VI - substâncias tóxicas e perigosas; VII - diversidade biológica; VIII - organismos geneticamente modificados"[13]. O direito argentino define a informação de uma forma um pouco tautológica, dispondo que a informação é... toda informação[14]; de uma forma similar, define a informação ambiental como... informação relacionada ao meio ambiente[15]. O direito boliviano, por sua vez, fornece exemplos do suporte da informação: documentos escritos, fotografias, gravações, suportes magnéticos ou digitais[16]. Um projeto de lei sobre a transparência e o acesso à informação público contém uma disposição similar[17]. Contudo, como o direito argentino, o direito boliviano encontra-se mais lacônico que o direito brasileiro quanto as definições. Isso não é um óbice importante para efetuar um estudo sobre o direito de acesso à informação ambiental. É primeiramente possível utilizar uma definição genérica que considera o sentido comum do termo "informação", como aparece, por exemplo, no direito brasileiro18; em seguinte, é

12 Lei No. 12.527 de18 de novembro de 2011 sobre o acesso à informação, artigo 4, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

13 Lei no. 10.650 de 16 de abril de 2003 sobre o acesso à informação ambiental, artigo 2, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm

14 Ver: Lei 25.831, *Régimen de libre acceso a la información pública ambiental* de 26 novembro de 2003, artigo 2.

15 *Ibid.* Para uma tentativa de definição ver: Andrés M. Nápoli, Juan Martín Vezzulla, *Acceso a la información pública. Una experiencia federal*, Buenos Aires, FARN, 2007, p.15.

16 Ver: Lei no. 28168 de 17 de maio de 2005 sobre a Transparência na gestão pública do poder executivo, artigo 12. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_blv_ley28168.pdf

17 Ver: Projeto de Lei sobre a transparência e o acesso à informação pública, artigo 26 II. Disponível em: http://www.cedib.org/wp-content/uploads/2012/11/Proyecto-Ley-Transparencia-y-Acceso-informacion.pdf

18 Trata-se também de um meio de interpretação habitual no direito internacional.

também possível ter uma concepção ampla do meio ambiente — para visar uma proteção máxima — assim como o faz o Programa das Nações unidas para o meio ambiente que inclui na sua definição: "biotic and non-biotic components, including air, water, soil, floral and fauna and the ecosystem formed by their interaction and may also include cultural heritage, features of the landscape and the environmental amenity"19. Essa escolha encontra-se em conformidade com o espírito dos três regimes jurídicos mencionados que procuram auferir a proteção mais alta e mais rigorosa ao meio ambiente.

Considerando dita concepção da "informação ambiental", o acesso a esta consiste nos meios diretos ou indiretos que permitem a sua divulgação aos cidadãos. O direito de acesso à informação ambiental é o quadro jurídico que se aplica a esse processo. A existência de normas e da sua efetividade nesse sentido é um barômetro para medir a transparência do exercício do poder público. É um marco da democracia e da participação da sociedade civil na fiscalização da coisa pública: trata-se de um instrumento — mas também de um direito fundamental[20] — ao serviço da população para que possa atuar como vigilante, como watchdog[21].

Vários métodos existem para testar o acesso à informação ambiental. Por exemplo, o World Resources Institute, um dos participantes da coalição The Access Initiative[22] elaborou um método que é adotado em muitos estudos[23]. Esse método tem três desdobramentos. Primeiramente, deve existir uma base legal para ter acesso à informação (critério da existência); em segundo lugar, sob um conceito qualificado de conceito de qualidade, devem existir mecanismos que permitem ao poder público disponibilizar a informação; e finalmente, o próprio público deve poder ter acesso à informação pública quando for preciso (critério da acessibilidade)[24]. Os critérios são depois analisados para compreender se realizam-se em termos de medida valorativa ou numérica. Na perspectiva da medida valorativa, os resultados serão classificados em termos de "acesso ou qualidade fraco(a)" ou de "acesso/qualidade forte"[25], enquanto que na medida numérica, um valor numérico — por exemplo entre 0-100 —, será atribuído ao teor da qualidade ou da acessibilidade[26]. Nesse trabalho, o espírito do método adotado aproxima-se daquele supramencionado. Dito isso, o método escolhido contém a sua própria dinâmica, especialmente, por ser um estudo jurídico que não pode se concluir apenas por um resultado em termos de valores ou de números, pois o papel do jurista é outro. Portanto, o raciocínio será calibrado em termos de uma observação do estado do direito no Brasil, na Argentina e na Bolivia, observação esta que será simultaneamente traduzida em termos mais analíticos para que sobressaia a efetividade ou a inefetividade do quadro jurídico aplicável. O método resta necessariamente nas trilhas de um estudo crítico o que o diferencia de um relatório[27]. Isso posto, esse trabalho abordará a questão do acesso à informação ambiental sob os lentes da transparência. A transparência mede-se, deveras, pelo teor, pela facilidade, pela celeridade e pela efetividade de acesso à informação. De certo, o direito de acesso à informação ambiental permite testar o nível de transparência estatal ao controlar a fluidez da circulação da informação. Tecnicamente, funciona segundo uma lógica dupla. Primeiramente, a informação deve sempre estar disponível em todo caso — salve a exceção do sigilo[28] —, isto é, sem a necessidade

19 UNEP, « Report of the Working Group of Experts on Liability and Compensation for Environmental Damages Arising from Military Activities », Meeting of Senior Government Official Experts in Environmental Law for the Mid-Term Review of Environmental Law for the 900s (15/10/1996).

20 Para a Bolivia: Lei no. 28168 de 17 de maio de 2005 sobre a Transparência na gestão pública do poder executivo, artigo 1; disponível em: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_blv_ley28168.pdf. Para o Brasil: Decisão de 12/08/2008, TRF (1a região), rel. Juiz Federal Cleberson José Rocha; decisão de 08/05/2012, TRF (1a região), rel. Juiz Federal Carlos Eduardo Castro Martins (Brasil).

21 Ver: *Fundación Poder Ciudadano c. Estado nacional — Secretaría de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación*, Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 5, 22 de novembro de 2001.

22 The Access Initiative é uma coalição de grupos da sociedade civil especializados na militância para o acesso à informação. Ver: Elena Petkova *et al.*, *Closing the Gap: Information, participation, and justice in decision-making for the environment*, Washington, World Resources Institute, 2002, p.12.

23 Ver por exemplo: Andrés Napoli *et al*, *Acceso a la información y a la participación pública en materia ambiental: actualidad del principio 10 en la Argentina*, Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2006, p.12; Daniel Marín *et al.*, *Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en América latina, 2004-2005*, La Iniciativa de Accesso en América Latina, 2005, p.3.

24 Elena Petkova *et al.*, *Closing the Gap: Information, participation, and justice in decision-making for the environment*, Washington, World Resources Institute, 2002, pp.21-28; Daniel Marín *et al.*, *Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en América latina, 2004-2005*, La Iniciativa de Accesso en América Latina, 2005, p.17.

25 Elena Petkova *et al.*, *Closing the Gap: Information, participation, and justice in decision-making for the environment*, Washington, World Resources Institute, 2002, p.46.

26 Ver por exemplo: Daniel Marín *et al.*, *Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en América latina, 2004-2005*, La Iniciativa de Accesso en América Latina, 2005, p.22.

27 Sobre uma abordagem similar, ver: Gladys de los Santos Gómez, *El derecho de acceso a la información ambiental para una participación efectiva (Situación de Argentina desde la reforma constitucional)*, Tesis Doctoral, Universidad de Alicante, 2008, pp.18-20.

28 Esse ponto será examinado *infra*.

de um pedido específico de um cidadão: o Estado deve organizar-se para disponibilizar as informações ambientais à montante de qualquer pedido. É uma obrigação de fazer e chamar-se-á de transparência ativa ou direta nesse estudo. Ademais, a informação deve ser disponibilizada quando há uma solicitação da parte da sociedade. Trata-se também de uma obrigação de fazer e chamar-se-á de transparência passiva ou indireta[29]. Relacionam-se aos ditos critérios da qualidade e da acessibilidade. Eis aqui as duas obrigações que incumbem ao Estado — obrigações previstas, outrossim, no bojo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos que qualifica a liberdade de expressão como compreendendo a liberdade dos cidadãos de receber e de buscar informações e a consequente obrigação estatal de outorgá-las[30].

Essas duas categorias de obrigações decorrem do próprio espírito do acesso à informação e encontram-se nos três sistemas jurídicas que serão estudados. Tendo o destinatário da informação — a população — como alvo, o presente trabalho buscará esmiuçar os mecanismos jurídicos de acesso à informação ambiental no Brasil, na Argentina e na Bolivia para perscrutar como (e se) funcionam. Em outras palavras, é a efetividade da transparência ativa e passiva que será investigada.

Ora, essa problemática inscreve-se, outrossim, no bojo de uma preocupação maior apontada na introdução dessa obra: a única existência de um sistema de acesso à informação ambiental não basta por si só. Não se deve esquecer que o próprio acesso à informação ambiental depende do acesso a outras comodidades — como o acesso à educação ou à internet —, que são oriundas das políticas públicas nacionais; outrossim, deve ser lembrado que o acesso à informação ambiental é um instrumento para assegurar-se da proteção de outros direitos ou de outros valores[31]. É tendo esse duplo aspecto do instituto em mira que esse estudo o considera, o analisa e o critica. Como foi dito na introdução do livro, o acesso à informação ambiental não é um princípio *stand-alone*.

Essa precisão é importante para aportar, desde já, algumas nuanças ao presente estudo e às suas conclusões. A perspectiva escolhida para a análise revela os seus limites: um estudo estrito dos mecanismos criados para o acesso à informação ambiental pode revelar sistemas eficientes; ora, o mesmo estudo que vislumbra o acesso à informação ambiental como um meio para garantir outros direitos fundamentais pode revelar resultados menos positivos.

Dentro dessa problemática complexa, a análise feita conduziu à seguinte observação: há esforços visíveis na construção jurídica de um sistema de acesso à informação ambiental nos três países (1), o que é visível na efetividade teórica da transparência ativa (2), conquanto a transparência passiva apresenta-se, por sua parte, como sendo mais discutível (3).

1. Os esforços visíveis na construção jurídica de um sistema de acesso à informação ambiental

Constata-se que o Brasil tem um sistema de acesso à informação ambiental consolidado (1.1), enquanto que aquele da Bolívia ainda está em construção (1.2), como o da Argentina, mesmo que o arcabouço jurídico desses dois países incluiu normas exploráveis e utilizáveis para pedir informações de cunho ambiental (1.3).

1.1. Um sistema de acesso à informação ambiental consolidado no Brasil: a articulação entre as Leis 10.650 e 12.527 para forjar um acesso eficiente

Se a Constituição brasileira estatui sobre um direito geral à informação no seu artigo 5 inciso XXXIII, já em 1981 a Lei 6.938 re-

29 Sobre essa distinção, ver: Controladoria-Geral da União, *Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*, Brasília, 2011, p. 24 [disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/cartilhaacessoainformacao.pdf]

30Ver o artigo 13.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A jurisprudência da Corte já salientou a capacidade jurídica dos cidadãos não apenas de difundir informações, mas também de recebê-la e de buscá-las da parte do Estado. Ver nesse sentido: *O registro profissional obrigatório dos jornalistas (artigos 13 e 29 da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos)*, Parecer Consultivo OC-5/85, Corte Interamericana de Direitos Humanos (13/11/1985), §29 *et seq.*; Caso *A Última Tentação de Cristo (Olmedo Bustos e outros) c. Chile*, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Sentença (05/02/2001), §63 *et seq.*; Caso *Ivcher Bronstein c. Peru*, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Sentença (06/02/2001), §145 *et seq.*; Caso *Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) c. Brasil*, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Sentença (24/11/2010), §193 *et seq.*

31 Ver a introdução dessa obra.

lativa à Política Nacional do Meio Ambiente previa a necessidade de uma "*difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico*"[32]. Trata-se, notadamente, da lei que institui o sistema nacional de informação sobre o meio ambiente como instrumento da política nacional sobre o meio ambiente[33]. O Poder público tem, nesse sentido, a obrigação de garantir a prestação de informações de natureza ambiental.

O Direito brasileiro apresenta uma tendência de aperfeiçoamento para incorporar gradualmente a transparência ambiental da forma mais eficiente e mais completa nas suas normas e instituições. Seguindo um marco temporal, é possível constatar que, no Brasil, o sistema de acesso à informação ambiental se construiu paulatinamente entre 1981 e 2011. Juridicamente, o mecanismo da garantia de acesso à informação ambiental funciona pela articulação entre duas leis adotadas em um intervalo de oito anos, a Lei no.10.650 (10/04/2003) sobre o acesso público à informação ambiental e a Lei no.12.527 (18/11/2011) sobre o acesso à informação. A primeira é uma lei específica, tratando exclusivamente de informação ambiental, conquanto a segunda é de cunho geral, visando à informação *lato sensu*. A Lei de 2003 dispõe que os órgãos sob a cúpula do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)[34] devem permitir o acesso à todas às informações ambientais sob a sua guarda ao público[35] — salve caso de sigilo juridicamente previsto[36].

32 Artigo 4.5 da Lei.
33 Artigo 9 (vii).
34 O SISNAMA é composto, entre outros, do: Conselho de Governo, Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).
35 Ver artigo 2 da Lei no.10.650 de 2003 que prevê que as informações podem ser pedidas, em especial, no seguintes âmbitos, seguramente amplos:
"I - qualidade do meio ambiente;
II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;
III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas;
IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais;
V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos;
VI - substâncias tóxicas e perigosas;
VII - diversidade biológica;
VIII - organismos geneticamente modificados."
36 Ver artigo 2 parágrafos 2 e 3 da Lei de 2003.

A *lex specialis* de 2003 conjuga-se com a *lex generalis* de 2011. Normalmente a lei especial derroga à lei geral. Entrementes, a Lei de 2003 adquiriu mais efetividade após a adoção da Lei no.12.527 de 2011. Isto porque esta última estabelece um mecanismo e todo um sistema eletrônico de acesso à informação *online* que a Lei de 2003 não contém: na lógica da transparência da administração pública, todos órgãos públicos têm a obrigação de disponibilizar informações (não sigilosas) atinentes às atividades estatais[37]. Com base desta lei, os órgãos públicos adotaram um sistema de acesso à informação via um serviço eletrônico de informações aos cidadãos — acessível pelo web site de todas as autoridades públicas. Via esse sistema de informação[38], o acesso à informação tornou-se numérico e de fácil acesso, acesso este dependendo obviamente de um acesso prévio à internet (e a um computador).

Trata-se aqui de informações que o Estado deve disponibilizar independentemente de qualquer pedido (transparência ativa) para mostrar a sua gestão transparente da administração[39]. São, entre outros, relativas à: fontes da informação e à forma para aceder-lhes; informações disponíveis em documentos públicos; informações sobre a atividade geral da administração pública; informações atinentes à gestão do patrimônio público, dos recursos públicos, dos contratos do Estado, das licitações públicas, dos projetos sendo implementados ou das auditorias sendo realizadas[40]. Outrossim, informações do mesmo teor devem ser fornecidas quando houver um pedido de um cidadão (transparência passiva)[41]; pedido este é direito do cidadão segundo a lei[42]. Substancialmente, toda a informação disponibilizada pelo poder público deve ser caracterizada por sua disponibilidade, autenticidade, integridade e gratuidade[43].

Essa lei é valiosa por estruturar um sistema moderno de acesso à informação que pode ser utilizado nos casos de acesso à informação ambiental: eis aqui a complementaridade entre ambas as leis. Desta forma, considera-se que a Lei de 2003 complementou a Lei 6.938 de 1981 ao corroborar o princípio jurídico de acesso à informação ambiental e

37 Ver artigo 3 da Lei no. 12.527 de 2011.
38 Ver artigo 9 da Lei no. 12.527 de 2011.
39 Ver artigos 5, 6 e 7 da Lei no. 12.527 de 2011.
40 *Ibid.*
41 Ver artigo 8 da Lei de 12.527 de 2011.
42 Artigo 10 da Lei de 12.527 de 2011.
43 Artigos 4, 6, 11, 12.

que aquela de 2011 conferiu uma aplicabilidade mais eficiente a de 2003 ao prever o dito mecanismo. Na prática jurídica, utiliza-se o direito ao acesso à informação ambiental da Lei 10.650, e os instrumentos da Lei 12.527. Estrategicamente, a Lei 12.527 prevê um acesso mais rápido à informação: no caso da transparência passiva, a informação pedida deve ser disponibilizada imediatamente ou, em caso de impossibilidade técnica, em um prazo de 20 dias (prorrogável por mais 10 dias)[44] comparado com o prazo de 30 dias previsto pela lei de 2003[45]. Ou seja, torna-se possível pedir uma informação qualificada de ambiental segundo a lei de 2003, utilizando porém o sistema de acesso à informação de 2011 para beneficiar de um prazo mais curto.

Do lado desse sistema brasileiro muito consolidado, o sistema normativa boliviano ainda está em construção, mas oferece aberturas juridicamente utilizáveis para ter acesso à informação ambiental.

1.2. Um sistema de acesso à informação em andamento na Bolivia: utilizando as normas gerais sobre a transparência para ter acesso à informação ambiental

A constituição boliviana garante o acesso à informação pública[46]. Segundo a Magna Carta da Bolivia o acesso à informação é um direito civil — no sentido do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos[47], isto é, pertence de forma inalienável a todos os cidadãos. Malgrado, o sistema jurídico boliviano ainda não prevê um mecanismo específico para o acesso à informação de natureza ambiental. Juridicamente, isso não constitui um óbice ao acesso à informação ambiental: é sempre possível interpretar textos existentes para demonstrar que a administração pública tem o dever de fornecer determinadas informações pedidas pelos cidadãos.

Primeiramente, o próprio texto constitucional pode ser utilizado, pela força da interpretação, para pedir tais informações. A garantia que oferece a Constituição é, nessa toada, indubitável. Ademais, conectados pelos liames constitucionais, vários outros textos jurídicos infra-constitucionais oferecem a garantia de acesso à informação lato sensu. A Ley de Procedimiento Administrativo do 23 de abril de 2002 prevê, por exemplo, a blicidade de todos os atos da administração segundo o princípio da transparência, bem como o acesso aos seus arquivos ou registros. Há, em filigranas, uma referência à transparência ativa e passiva. Posto isso, talvez o instrumento mais importante seja o Decreto Supremo No. 28168 do 17 de maio de 2005 que apresenta o acesso à informação como um direito fundamental. O Decreto frisa que os princípios que regem o direito de acesso à informação são a publicidade, a gratuidade e a obrigatoriedade: isto significa que há um acesso ilimitado à informação que emana do poder público — salvo as exceções previstas pelo mesmo Decreto —, e que a administração pública tem a obrigação de garantir esse acesso de forma adequada, célere, completa e sem discriminação, e sem cobrar nenhum preço. No espírito desse texto, o acesso à informação é uma condição ao exercício efetivo da cidadania, o que confere o seu valor intrínseco à democracia. Os cidadãos têm um acesso direto à informação: esta deve encontrar-se facilmente, notadamente, via os web sites ou através dos outros meios de difusão dos órgãos públicos; a informação está também indiretamente disponível pelo meio das Unidades de Informação (Unidades de Información) que devem, teoricamente, ser instituídas na administração pública. Os cidadãos podem fazer um pedido de informação a essas Unidades que têm a obrigação de enviar uma resposta dentro de um prazo de quinze dias. Outrossim, na ideia da circulação permanente e fluída da informação, esta última deve ser permanentemente atualizada. Esses instrumentos jurídicos conjugam-se com uma lei de 2013, a Lei No.341 de Participação e de Controle Social (Ley de Participación y control social) que, com base do mesmo princípio da transparência, prevê o acesso da população à informação, documentos e estatísticas das autoridades públicas atuando em matéria de administração dos recursos físicas e naturais. Os servidores públicos — mas, também as empresas privadas — têm a obrigação de acompanhar e de orientar os cidadãos na sua busca de informação atinente aos serviços básicos ou à administração dos recursos físicas naturais. O parágrafo 13 do artigo 8 desta lei estatui especificamente sobre o acesso à informação ambiental na lógica da transparência ativa: o poder público tem o dever de informar a população sobre qualquer decisão

44 Artigo 11.2 da Lei 12.527 de 2011.
45 Artigo 2 parágrafo 5 da Lei 10.650 de 2003.
46 Artigos 21 e 106 da Constituição boliviana.
47 Ver o artigo 19 parágrafo 2 do Pacto.

cujos efeitos podem ser detrimentosos ao meio ambiente e ao ecosistema. Trata-se de uma abertura importante na busca de ferramentas para entender o direito de acesso à informação ambiental em Bolivia. A mesma lei dispõe que esse esforço para mais transparência deve difundir-se em todo o arcabouço da administração estatal, até o último estrato territorial. Portanto, prevê-se a obrigação de ter centros de documentação, redes de informação ou um sistema de governo eletrônico para que a informação seja sempre levada ao cidadão e colocada à sua disposição. De forma geral, muitos desses princípios e instrumentos encontram-se também no supramencionado Projeto de Lei sobre a transparência e o acesso à informação pública.

Percebe-se que embora não tenha uma lei específica sobre o acesso à informação ambiental, é possível, como jurista, utilizar os textos disponíveis como alavanca para trabalhar com a questão ambiental. Indiretamente, o arcabouço normativo boliviano permite uma proteção e uma garantia ao acesso à informação ambiental: por exemplo, tecnicamente, o Decreto Supremo No. 28.168 junto com a Lei No.341 podem ser utilizados para procurar informações de cunho ambiental defronte da administração pública que terá a obrigação de informar. Nos países onde não existe uma lei específica sobre o acesso à informação ambiental, é possível utilizar uma norma geral, que prevê o princípio de acesso à informação *lato sensu* e a obrigação dos órgãos públicos de fornecê-la, para pedir determinadas informações ambientais.

Em comparação com o sistema brasileiro e boliviano, a Argentina tem também, por sua parte, incluído um arcabouço jurídico que permite um acesso à informação ambiental no seu direito nacional.

1.3. Um sistema de acesso à informação ambiental incluído no arcabouço jurídico da Argentina

O direito nacional argentino também contém uma estrutura normativa que permite afirmar teoricamente a existência de um direito de acesso à informação ambiental. Ao perscrutar a Constituição argentina, percebe-se que o artigo 41 estatui sobre o direito a um meio ambiente sadio e dispõe que cabe às autoridades públicas adotar as medidas necessárias para proteger o direito de acesso à informação ambiental[48]: ou seja, a Carta Magna impõe uma transparência ativa. O direito à transparência passiva pode igualmente ser extraído do mesmo texto, com base do artigo 14 que afirma o direito dos cidadãos de peticionar face às autoridades públicas. Deste modo, a constituição pode, por extensão, ser invocada nos casos específicos nos quais a informação buscada (pela petição) tem um teor ambiental.

A Câmara Nacional do Contencioso Administrativo Federal já qualificou o artigo 41 da Constituição argentina como sendo a cláusula ambiental constitucional, frisando, em um caso *Fundación Accionar Preservación Ambiente Sustentable v. Comité Ejecutor Plan Gaym Matanza Riachuelo y otros*, que os três ramos do poder público — o legislativo, o executivo e o judiciário — de qualquer nível da organização administrativa e territorial são obrigados a fornecer a informação ambiental de forma eficaz quando pedida[49]. O Direito Constitucional argentino oferece, ademais, um outro meio para garantir o acesso à informação (ambiental). O artigo 75 parágrafo 22 da constituição estatui que os tratados ratificados pelo Estado argentino têm um valor supra-legal e informa, além disso, que alguns acordos internacionais, inclusive o Pacto de San José e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), têm um valor constitucional, isto é, equiparam-se à própria constituição. Ora, o Pacto de San José[50] bem como o PIDCP[51] garantem o acesso à informação. Pelo jogo do artigo 75, estes incorporam-se ao direito argentino, importando assim a garantia ao direito à informação. Trata-se de um outro meio jurídico que se coaduna com os outros e que pode ser invocado ao sustentar uma ação em pedido de informação ambiental. A jurisprudência confirma esse raciocínio[52].

Com base da Constituição argentina, em especial do artigo 41, foi adotada a *Ley General Ambiental* no. 26.675 em 06 de novembro de

48 Ver artigo 41 alínea 1 e 2 da Constituição da Argentina (*disponível em*: http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm).

49 *Fundación Accionar Preservación Ambiente Sustentable v. Comité Ejecutor Plan Gaym Matanza Riachuelo y outros*, Câmara Nacional do Contencioso Administrativo Federal, JA 2003-IV-348 (16/04/2002).

50 O artigo 13.1 do Pacto.

51 Ver o artigo 19.2.

52 Ver por exemplo: *Tiscornia, Sofía y otro c/E.N. (Mº del Interior) y otro s/amparo Ley 16986*, Câmara Nacional do Contencioso Administrativo Federal, No. 28833/96 (17/12/1997), parte V da decisão.

2002. Dito artigo 41 dispõe que o Estado deverá adotar normas de pressupostos mínimos para a proteção ambiental, normas estas que poderão ser complementadas pelas províncias argentinas. Os pressupostos mínimos são os princípios básicos que governam a proteção do meio ambiente e a gestão ambiental. No que tange especificamente ao acesso à informação ambiental, a Lei no. 26.675 reforça a sua existência e a sua proteção[53], caracterizando-o como um mecanismo de gestão ambiental[54]. Logo, o artigo 16 da mesma lei dispõe — no espírito da transparência ativa e passiva — que as pessoas tanto públicas quanto privadas devem disponibilizar as informações relevantes atinentes à qualidade do meio ambiente *próprio motu* ou quando houver um determinado pedido[55]. Está também prevista a implementação de um sistema nacional de informação ambiental sob a égide do *Consejo Federal de Medio Ambiente* (COFEMA) para atuar como plataforma coordenadora e canalizadora da informação ambiental e, dessarte, para concatenar os dados ambientais a ser proporcionados à população[56]. Esse dispositivo pode parecer redundante visto a existência de um Sistema de informação ambiental nacional (SIAN) estabelecido pela resolução 459/1998 adotada em 1998[57].

Desde 2003, o Direito argentino prevê também uma Lei sobre o acesso à informação pública ambiental, a Lei 25.831. São os pressupostos mínimos de proteção ambiental concretizados pelo acesso à informação ambiental. A lei consta que o acesso é livre e gratuito e que o demandante não precisa justificar a sua demanda pela informação buscada[58]. O requerente deve apenas identificar-se e deve — elemento importante — ser um residente na Argentina, a não ser que a demanda emane de um Estado ou de uma organização internacional cuja relação com Argentina nesse assunto obedece a uma lógica de reciprocidade[59]. Salve casos que obedecem a sonegação legal, as autoridades requeridas

53 Artigo 2(i) da Lei 26.675.
54 Artigo 8 (5) da Lei 26.675. Ver também: *Caso Mendoza, Beatriz Silvia y otros c. Estado Nacional y outros*, Corte Suprema de Justicia de la Nación, Expediente M 1569.XL (20/06/2006), p.76. Para um comentário sobre esse caso, ver: Gabriela Merlinsky, *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2013, pp.97-113.
55 Artigo 18 e 16 da Lei 26.675.
56 Artigo 17 da Lei 26.675.
57 A resolção adotada em 19 de junho de 1998 está disponível em: http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=399&IdSeccion=55
58 Lei 25.831, artigo 3.
59 *Ibid.*

têm a obrigação de fornecer a informação e de facilitar o acesso a esta[60] em um prazo de trinta (30) dias[61]. Estabelecer esses pressupostos mínimos no nível nacional significa — juridicamente — que as províncias ou que os municípios podem ser mais rigorosas na adoção das normas provinciais ou municipais sobre a questão do acesso à informação ambiental. Sendo um Estado federal, muitas competências materiais não são exercidas pelo poder centralizado e são, por essa razão, decentralizadas. O Estado Federal fixa os grandes objetivos, estabelecendo para tanto um quadro normativo geral com base do qual as províncias podem reger de uma forma mais específicas as problemáticas locais.

Sendo assim, na Argentina, existe também um direito provincial que rege o acesso à informação, direito este que pode ser invocado para pedidos de informações ambientais. Por exemplo, na Província de Santa Fé questões de transparência et de acesso à informação pública entram no âmbito da aplicação do Decreto Provincial 0692/2009 cujo teor segue aquele do próprio direito nacional relevante supramencionado. Na Província de Buenos Aires, a Constituição Provincial[62] assim como a Lei no. 12.476 garantem o acesso aos documentos da administração pública. Outro exemplo: na Província de San Juan, a *Ley General del Ambiente* (*Ley no. 6.634*)[63] e a *Ley de la evaluación del impacto ambiental* (*Ley no. 6.571*)[64] prevêem, ambas, a difusão e o acesso à informação ambiental. Outros exemplos existem, porém, como foi mencionado na introdução, esse estudo se atrelou especificamente à análise do direito provincial dessas três províncias.

Ressalta-se que o direito nacional dos três países oferece direta ou indiretamente — mas certamente — instrumentos jurídicos para acionar um direito cidadão de acesso à informação ambiental. Visto o direito posto é possível afirmar que este pode seguramente ser aperfeiçoado, porém é impossível dizer que o jurista querendo ter acesso à informação de teor ambiental encontrará-se defronte de um impasse. Portanto, essa primeira etapa da pesquisa revelou-se frutuoso nesse sentido. Estabelecida essa estrutura normativa, deve-se averiguado a sua

60 Lei 25.831, artigo 4.
61 Lei 25.831, artigo 8.
62 Ver, em especial, os artigos 12 (4) e 28 da Constituição Provincial de Buenos Aires.
63 Ver artigos 5(j), 10(a) e 11(a) da lei.
64 Ver artigo 8 da lei.

efetividade, testando para tanto, antes de tudo, a existência e os meandros da transparência ativa atinente à informação ambiental.

2. Medindo a efetividade da transparência ativa do mais ao menos efetivo

A transparência ativa é o marco fundamental, o barômetro, que corrobora a circulação de informações entre Estado e sociedade; demonstra o cuidado e a preocupação que tem o Estado para que a sua atuação seja posta ao conhecimento da população e destaca que se submete voluntariamente à vigilância dos cidadãos. Com a era do *open data*, a transparência ativa demonstra-se hoje em dia pelos *web sites* dos órgãos públicos onde os documentos relevantes que corroboram a sua atuação são postados. A transparência ativa implica também que tenha a indicação clara e uma explicação dos mecanismos de transparência passiva: os cidadãos devem saber como podem entrar em contato com a administração pública para ter acesso à determinada informação. É esse entendimento da transparência ativa que foi utilizado para esse estudo. Verificou-se que a transparência ativa tem um nível satisfatório no Brasil (2.1), que ela está em crescimento na Bolivia (2.2), mas que está relativamente limitada na Argentina, em especial nas três províncias examinadas (2.3).

2.1 Uma transparência ativa satisfatória no Brasil

No Brasil a efetividade da transparência ativa foi verificada ao perscrutar os *web sites* do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério de Minas e Energia, do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e da Agência Nacional de Petróleo (ANP). De forma geral, após a adoção da Lei no.12.527, todos os órgãos públicos tiveram a obrigação de implementar um sistema de informação ao cidadão, o que foi feito pela inserção de uma rubrica intitulada "Acesso à Informação" nos seus respectivos *web sites*. Trata-se aqui, outrossim, de um meio

(ativo) para efetivar a transparência passiva: em outras palavras, além da informação que a administração pública deve disponibilizar *próprio motu*, deve também aparecer nitidamente uma explicação para o uso dos mecanismos da transparência passiva, isto é, o sistema que permite ao cidadão pedir informação ao poder público. Esse conjunto de mecanismos entram na lógica do *open data*[65]. No Brasil, percebe-se que todos os órgãos públicos implementaram o sistema de informação ao cidadão conforme a Lei no.12.527; isso é revelado pelos seus *web sites*. *A fortiori*, é também o caso dos órgãos supramencionados.

O Ministério do Meio Ambiente disponibiliza informações ambientais úteis no seu site. São, notadamente, atinentes aos seguintes assuntos: água, áreas protegidas, biodiversidade, biomas, cidades sustentáveis, clima, desenvolvimento rural, educação ambiental, florestas, gestão territorial, governança ambiental, patrimônio genético, responsabilidade socioambiental e segurança química. Tendo acesso à uma conexão internet, qualquer cidadão pode ter acesso às informações gerais ou técnicas sobre esses temas ambientais. Consta-se também claramente uma rúbrica "Acesso à informação" de cunho técnico, orçamentário e administrativo: explica-se ali, por exemplo, a organização institucional do ministério, as suas ações e programas, os seus convênios, as suas despesas, as suas licitações, os seus contratos ou as auditorias às quais o Ministério já foi submetido. A transparência ativa é sobre esse ponto satisfatória. Dito isso, uma crítica pode ser formulada ao Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SISNAMA) estabelecido pela Lei 6.938 de 1981. É o sistema pelo qual devem ser gerenciados os dados ambientais. Contudo, o site não oferece uma organização ou um classificação ordenada e cronológica de dados. O Grupo de trabalho sobre os indicadores ambientais foi criado somente em 2008 e o seu primeiro relatório parcial foi publicado em 2011, relatório que é muito descritivo e que não contém muitos indicadores (dados, números) sobre, por exemplo, a evolução da gestão ambiental no Brasil[66].

65 Ver a contribuição do Professor Pierre Gautreau nessa obra.

66 Grupo de Trabalho sobre Indicadores Ambientais e de Desenvolvimento Sustentável – GTIndicadores, *1º Relatório parcial de acompanhamento*, junho de 2011, 42 p. (*disponível em*: http://www.mma.gov.br/estruturas/219/_arquivos/primeiro_relatrio_parcial_do_gtindicadores_publicado_em_junho_2011_link_1_219.pdf).

O Ministério de Minas e Energia disponibiliza informações sobre o licenciamento ambiental. No entanto, pelo site do ministério tem-se acesso apenas aos relatórios sobre o licenciamento ambiental — o mais recente, de setembro 2014, sendo relativo aos empreendimentos hidrelétricos no Brasil: não aparecem dados gerais sobre o licenciamento ambiental em si, por exemplo, em relação às empresas as quais o licenciamento foi outorgado (ou não) e as razões justificando a decisão; não consta a metodologia adotada para efetuar o licenciamento; tampouco constam os estudos de impacto ambiental realizados. Se há um portal de transparência, este atrela-se mormente às questões de gastos públicas. Poucas informações relevantes sobre a mineração e o meio ambiente são divulgadas pelo ministério. A mesma constatação decorre da análise da transparência ativa ambiental do DNPM — órgão do Ministério de Minas e Energia — cujo site encontra-se lacônico em questões ambientais. Se os relatórios anuais do DNPM referem-se à gestão ambiental e à licitação sustentável[67], eles divulgam apenas um inventário do próprio órgão sobre as questões de licenciamento ou de certificação ambiental, e não a sua atuação concreta e ativa para articular mineração e proteção ambiental; não entende-se como o DNPM mitiga as questões ambientais ou como dialoga com os órgãos ambientais ao longo das suas operações. Obviamente, isso não implica que há uma negligência sistemática do meio ambiente; significa apenas que a atuação ambiental do órgão não está sendo revelada ao público e que a transparência ativa não se verifica nesse caso.

Já, a Agência Nacional de Petróleo está mais informativa sobre esse assunto. O site da Agência contém uma rubrica "Meio Ambiente" que explica o desempenho do órgão nesse sentido[68]. De acordo com a Lei no. 9.478/97 do 06 de agosto de 1997, a ANP deve exercer as suas atividades no respeito do meio ambiente[69], dialogando, para tanto, com os órgãos ambientais competentes[70]. A propósito, a Agência dispõe de uma Coordenadoria de Meio Ambiente responsável para estabelecer as diretrizes ambientais da ANP e para coordenar as suas atividades com os demais órgãos públicos cujas atividades abarcam questões sobre o petróleo e o meio ambiente. Destarte, a ANP informa claramente sobre as atribuições da Coordenadoria e demonstra, nesse sentido, como articula a sua atuação com os imperativos da proteção ambiental. Revela também como as áreas submetidas ao processo de licitação pública consideram as restrições ambientais; nesse feito, a ANP está transparente sobre como coaduna as suas operações com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes para a Biodiversidade (ICMBio). Por exemplo, a ANP elabora os guias de licenciamento ambiental junto com o IBAMA. Ainda, nesse âmbito da transparência ativa, vê-se que a ANP se atrela ao direito ambiental nos seus editais e nos seus contratos de concessão: está disponibilizado, por exemplo, um modelo de contrato de concessão[71] cuja cláusula vigésima-primeira estipula o mecanismo de controle ambiental. O site da ANP informa, finalmente, que via a Coordenadoria, a agência fiscaliza as atividades sob a sua competência, verificando assim, se estão em conformidade com as normas ambientais. Tem-se, outrossim, acesso à lista de consultas e audiências públicas realizadas pela ANP de 2003 a 2015 — a agência mostrando desta forma que a informação é levada ao público cuja opinião é buscada[72]. Uma pesquisa no site da ANP revela uma transparência ativa ambiental satisfatória. Muitas das informações do que se espera obter de uma agência como esta — atinentes à licenciamento ambiental, aos contratos de concessão, às medidas adotadas para articulação as atividades de exploração e de prospecção com a proteção ambiental —, encontram-se disponíveis.

Posto isso, verifica-se que, em todo caso, quando o acesso à informação ambiental destes órgãos está mais difícil de forma ativa, todos disponibilizam o sistema E-sic (sistema eletrônico de informação ao cidadão) para um acesso mais passivo que decorre, essa vez, da iniciativa da população.

Satisfatório também é o mecanismo de transparência ativa na Bolivia, pois está interessantemente em crescimento.

67 Os relatórios estão disponíveis em: http://www.dnpm.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas
68 Ver: http://www.anp.gov.br/?id=558
69 Artigo 8 (XI) da Lei.
70 Artigo 8 (XXVIII) da Lei.
71 O modelo de contrato de concessão está disponível em: http://www.anp.gov.br/?pg=39926&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&1436991456383
72 As consultas e audiências públicas estão disponíveis em: http://www.anp.gov.br/?pg=76472&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&1436994028470

2.2 Uma transparência ativa em crescimento na Bolivia

Na Bolivia, foi desenvolvido um Sistema Nacional de Informação Ambiental (SNIA) para a transparência ativa e para manter a população informada permanentemente sobre o estado do meio ambiente e a evolução da sua qualidade. O sistema boliviano de transparência ativa encontra-se indubitavelmente tanto informativo, completo e concatenado quanto aquele do Brasil. Trata-se de um sistema desenvolvido pelo Ministério de Meio Ambiente e da Água, sistema esta que relacione questões ambientais com outros temas sob a competência do Estado, de uma forma facilmente acessível e de uso simples. É possível, pelo site do Sistema Nacional de Informação, obter informações de cunho ambiental por um mecanismo de busca de informações que oferece uma gama de possibilidades para uma pesquisa afiada. Em primeiro lugar, o SNIA disponibiliza a normativa ambiental que se aplica no setor da mineração. Nesse sentido, o Decreto Supremo no. 24.782 informa, por exemplo, o público sobre a gestão ambiental e o licenciamento ambiental para as atividades de mineração[73]. Há, no mesmo sentido, uma lista de decretos supremos que se aplicam às questões ambientais para a mineração[74]. A transparência ativa é aqui efetiva. A informação ambiental é organizada por setor e, pelo SNIA, é possível efetuar uma pesquisa específica no setor da mineração[75]. O mecanismo de pesquisa permite, outrossim, buscar informações segundo a unidade territorial competente ("departamento"), a instância ambiental competente, o nome da empresa ou da instituição relevante (quando tiver essa informação), o código ou o nome do projeto.

Para uma pesquisa geral — como fez o presente autor — no setor da mineração, basta escolher um "departamento"(por exemplo, La Paz) para ter acesso a todos os documentos que contém informações ambientais sobre os projetos de mineração cadastrados no sistema. O SNIA abriga um Centro de Documentação da Qualidade Ambiental (CEDOCA) e um Sistema Nacional de Avaliação do Impacto Ambiental (SNEIA) pelos quais tem-se acesso aos processos de licitações ambientais e aos dados sobre os estudos de impacto ambiental

73 O Decreto encontra-se em: http://snia.mmaya.gob.bo/main.php?opini=6
74 *Ibid.*
75 O mecanismo de pesquisa encontra-se em: http://snia.mmaya.gob.bo/main.php?opini=3

e sobre as declarações de impacto ambiental[76]. Percebe-se que todos os documentos não são disponíveis; nada obstante, são todos repertoriados e, dessarte, sabe-se, ao menos, da sua existência. Ao fazer uma pesquisa sobre os estudos de impacto pelos CEDOCA ou SNEIA, encontram-se trinta projetos de mineração: em cada projeto verifica-se a data do estudo de impacto ambiental, porém o estudo em si não está disponibilizado; aparece, no entanto, a declaração oficial de impacto ambiental — em documento pdf — para todos os projetos; essa declaração é o licenciamento ambiental outorgado pelo Ministério. O SNIA contém também uma rubrica 'Documentos Ambientais' cujo objetivo é informar o público sobre termos técnicos como a declaração de impacto ambiental, estudo de impacto ambiental, a ficha ambiental[77], o plano de aplicação e de seguimento ambiental ou o certificado de dispensa de estudo de impacto ambiental.

Na Bolivia, pode ser afirmado que o SNIA é o mecanismo mais relevante para obter informações ambientais segundo o princípio da transparência ativa. Paralelamente, a *Cooperación de Minería de Bolivia* (COMIBOL) oferece um portal de transparência que informa sobre o acesso à informação pública no âmbito desse órgão[78]. Explica-se, por exemplo, quem pode fazer o pedido, como fazê-lo ou em qual prazo o demandante deve obter uma resposta. A *Dirección de Medio Ambiente* (DIMA) da COMIBOL, competente para a prevenção, o controle e a mitigação de contaminações ambientais no setor da mineração, abre as suas atividades de gestão ao público pelo meio de um portal de transparência. Este, no entanto, contém, por enquanto, apenas informações relativas às atividades da DIMA para o ano 2013 — embora dito órgão existe desde 2002. No site da DIMA, encontra-se, deveras, pouca informação de cunho ambiental. E a transparência que pratica o COMIBOL aproxima-se mais a uma transparência administrativa de prestação de contas. Ademais, a *Agencia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información em Bolivia* (ADSIB) que tem como função diminuir a brecha digital nesse país e favorecer a transparência entre as atividade-

76 Ver o site da SNIA, nas rúbricaas SNEIA e CEDOCA: http://snia.mmaya.gob.bo/main.php?opini=6
77 A ficha ambiental é o documento caracterizando o início do processo do estudo de impacto ambiental, determinando, para tanto, qual tipo de estudo é relevante para determinado projeto. Ver: http://snia.mmaya.gob.bo/main.php?opini=3
78 Ver: http://www.comibol.gob.bo/transparencia/detalle/con_alias/Acceso_a_la_Informacion

des estatais e a sociedade mediante o uso de novas tecnologia não está competente em matéria ambiental e não fornece informações relevantes a propósito. Desenvolve um trabalho interessante de informação à população, porém não é muito útil para a busca de informação ambiental.

Dito isso, o conjunto desse órgãos revelam-se mais efetivos em termos de transparência ativa ao comparar com o sistema argentino.

2.3. Uma transparência ativa limitada nas províncias da Argentina

Como o Brasil e a Bolivia, a Argentina também conta com um Sistema de Informação Ambiental nacional (SIAN), disponível no site da *Secretaria del Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación* que foi criado por uma resolução 459/1998[79]. O SIAN tem como funções a facilitação da comunicação entre a secretaria e a população assim como o estabelecimento de um sistema de acesso à informação ambiental a este[80]. De forma geral, o SIAN oferece indicadores e estatísticas ambientais por setor[81]: é oriundo de uma implementação da Lei Geral do Meio Ambiente argentina. Informa também sobre os programas e os projetos ambientais em andamento. O SIAN disponibiliza um guia sobre o meio ambiente especificamente para projetos de investimentos[82]; o guia propõe definições de termos técnicos (como estudo de impacto ambiental) e especifica o que um determinado projeto deve conter e demonstrar para ser considerado ambientalmente saudável. Via o SIAN, é, igualmente possível ter acesso a um registro de consultores especializadas na realização dos estudos de impacto ambiental[83]. O mesmo sistema desenvolveu um mecanismo chamado de *Buzonverde.* É, na realidade, o mecanismo de transparência passiva revelado ativamente pelo SIAN: trata-se de um endereço eletrônico[84] que pode ser utilizado para enviar

79 A resolução 459/1998 está disponível em:
http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=399&IdSeccion=55
80 Ver o artigo 2 da resolução.
81 Ver os indicadores e as estatísticas ambientais: http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=12192
82 O guia encontra-se em:
http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/Peimpacto/File/Guia%20Ambiental%20General%20para%20Proyectos%20de%20Inversion.pdf
83 Ver: http://www.ambiente.gov.ar/?IdArticulo=440
84 O endereço eletrônico é o seguinte: buzonverde@ambiente.gob.ar

pedidos específicos ao Ministério do Meio Ambiente, pedidos que são depois encaminhados ao departamento competente; existe uma lista de temas[85] que podem constituir a base das demandas. Críticas ao sistema serão feitas *infra*, ao tratar do seu funcionamento na lógica da transparência passiva.

Na argentina, como mencionado, a competência no setor da mineração incumbe às províncias que devem, portanto, também articular questões de mineração com a preocupação ambiental. Nesse sentido, a *Dirección Provincial de Minería* de Buenos Aires oferece informações lacônicas: encontra-se apenas uma seção de 'perguntas frequentes' (muito geral) sobre o estudo de impacto ambiental. Não aparecem, por exemplo, os processos desses estudos por projeto, exemplos ou modelos de estudos. A *Dirección Provincial de Minería* aponta, no seu site, um mecanismo de transparência passiva em uma rubrica 'Atenção ao cidadão', rubrica pela qual o cidadão pode formular pedidos específicos, por exemplo à subsecretária de Indústria, Comércio e Mineração. No site do governo da província de Santa Fé, pouca coisa se encontra que relacione atividades de mineração e proteção ambiental. A Secretaria de Meio Ambiente e a Secretaria de Sistema hídrico, floresta e mineração não demonstram uma transparência ativa contundente por não aportar *próprio motu* informações de natureza ambiental ao cidadão. Consta apenas um mecanismo de pedido de informação[86] — transparência passiva — que é, no entanto, apenas um email de contato. O Ministério da Mineração da província de San Juan é composto de um departamento de fiscalização ambiental e um outro especializado nos estudos de impacto ambiental. Porém, além das suas funções respetivas, o site do Ministério não contém outros dados, detalhes ou documentos sobre estes. Nada se sabe sobre os estudos de impacto efetivamente realizados. No final, não se encontra uma ponta sólida entre o órgão, a população e o acesso à informação ambiental no âmbito da mineração. Na realidade, não há quase nada sobre o assunto. É nítido que as três províncias estudadas não disponibilizam de forma cristalina e adequada informações ambientais úteis seja para os cidadãos, seja para as próprias empresas de mineração.

85 Ver: http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=256
86 Chama-se "Santa Fé responde". Ver: https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/guia/contactenos

A comparação entre os mecanismos de acesso à informação direito do Brasil, da Bolivia e da Argentina revela uma transparência ativa com tons diferentes: relativamente satisfatória nos dois primeiros países e extremamente limitada no caso da Argentina. De forma subliminar frisa a importância e o valor que os órgãos públicos relevantes acordam à questão da transparência ambiental, mas também, aos outros direitos relacionados a esta. Sendo assim, os esforços do Brasil e da Bolivia são louváveis enquanto que os da Argentina — e das suas províncias — são mínimos, visto o método aplicado no presente estudo. Juridicamente, percebe-se que houve nos três países o estabelecimento de um sistema nacional de informação ambiental; ora, não basta ter um determinado sistema apenas a título protocolar; se não está permanentemente atualizado, se não se embasa no trabalho de um equipe especializado, se é de uso difícil ou se, simplesmente, não contém informações relevantes, não serve o seu propósito intrínseco. Equipara-se apenas a uma transparência de fachada. Ademais, para ter uma visão completa do mecanismo estatal do acesso à informação ambiental no campo da mineração, a transparência ativa deve ser coadunada com a transparência passiva. A transparência ativa é apenas uma face da problemática. Ao que o Estado oferece *proprio motu* é preciso examinar o teor das informações disponibilizadas quando o pedido de informação é oriundo da sociedade.

3. Uma efetividade discutível da transparência passiva

A transparência passiva permite medir o respeito pelos órgãos públicos das normas nacionais sobre o acesso à informação ambiental, pois verifica-se, se e como respondem a um pedido que emane da sociedade. Mostra a celeridade e a seriedade ao entregar a informação pedida. Nesse estudo comparativo, constatou-se que o mecanismo de acesso indireto (passivo) à informação ambiental está consolidado no Brasil (3.1), mas ainda encontram-se frágeis na Bolivia (3.2) e na Argentina (3.3).

3.1 Uma transparência passiva seguramente no processo de consolidação no Brasil

Para testar o teor da transparência passiva no Brasil, questionários com pedidos específicos atinentes à informações ambientais foram enviados a alguns órgãos públicos: o Ministério de Minas e Energia; o Departamento Nacional de Produção Mineral; a Agência Nacional de Petróleo; o Ministério do Meio Ambiente; o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis. Um modelo de questionário — com o pedido de informação ambiental — enviado a estes órgãos encontra-se no Anexo 1.

Com base dos pedidos feitos e das respostas recebidas, constata-se, em primeiro lugar, que os prazos foram respeitados pelos órgãos públicos e, em seguinte, que todas as demandas foram atendidas. Alguns órgãos, por fazer parte da mesma instituição, enviaram uma resposta casada, isto é, a mesma resposta para duas entidades — o que mostra a existência de um diálogo intra-institucional ao lidar com o tratamento de informações. É, por exemplo o caso do Ministério de Minas e Energia e a ANP, ou do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA. As respostas obtidas estão no Anexo 2, 3 e 4.

Analisando-as, conclui-se que a transparência passiva existe e funciona; ao menos, está em um processo adiantado de consolidação e segue os moldes normativos sobre o acesso à informação (ambiental). Ora, é claro que essa conclusão é apenas uma amostra do sistema de acesso passivo à informação ambiental no Brasil: destarte, não tem a pretensão de afirmar que tais conclusões são generalizáveis a todos os órgãos ou que sempre recebe-se uma resposta clara e tempestiva. Tampouco é um indicador inabalável do sistema geral de acesso à informação ambiental no Brasil. Entretanto, é satisfatório para o objetivo desse estudo, pois revela o que existe, como funciona e se funciona. Visto as respostas obtidas, nota-se da parte dos órgãos solicitados um conhecimento das normas e do sistema atinentes ao acesso à informação ambiental, percebe-se as suas competência, a sua implicação e o seu sério para proporcionar a informação no prazo e averigua-se a existência de uma cultura — mesmo ainda em construção e mesmo com eventuais lacunas — da transparência passiva. Isto é mais relativo na Bolivia.

3.2. Uma transparência passiva dificilmente examinável na Bolivia

Ao estudar o sistema de acesso à informação ambiental na Bolivia, o autor efetuou uma missão de estudo no campo, em La Paz, discutindo com os representantes do Ministério do Meio Ambiente e da Água, da *Cooperación de Minería de Bolivia* (COMIBOL) e da supramencionada ADSIB — e entrevistando-os.

A atuação do SNIA da Bolivia que oferece uma transparência ativa louvável[87] contrasta com as informações passadas ao presente autor durante a sua missão de pesquisa no campo. Durante as entrevistas realizadas com representantes do Ministério do Meio Ambiente ou da *Cooperación de Minería de Bolivia* (COMIBOL), a nenhum momento foi mencionada a existência do Sistema nacional da informação ambiental. Nesse sentido, a pesquisa de campo provou-se pouco produtiva, pois não foi possível obter elementos concretos sobre o acesso à informação ambiental; os próprios representantes desses órgãos não estavam cientes do regime jurídico aplicável ao acesso à informação (ambiental), das fontes de informações pedidas e tampouco dos mecanismos para efetivá-lo. As informações ambientais procuradas eram atinentes à: 1) existência de uma informação prévia da população local antes do estabelecimento de uma atividade de mineração; 2) consulta prévia da população; 3) realização dos estudos de impacto ambiental à montante, e o acesso a estes; 4) fiscalização ambiental à jusante. Não foi possível obter êxito: nenhuma resposta clara foi conferida ao autor; ao contrário, este foi, várias vezes, mandado para buscar respostas perante outros órgãos ou outros departamentos — que, por sua vez, colocaram a responsabilidade de informar sob a competência de outras instituições, e nessa lógica de círculo vicioso, nada de concreto foi obtido. Percebeu-se que existe uma desconexão entre as informações disponibilizadas pelo SNIA e o (des)conhecimento destas pelos servidores públicos — muitos dos quais afirmaram que não existia um sistema de informação ambiental. Falta um diálogo e uma articulação institucional para proporcionar a informação ambiental. Do mesmo modo, os pedidos formulados e enviados aos e-mails de contato que se encontram nos sites dos ditos órgãos não obtiveram uma resposta.

87 Ver o segundo capítulo *supra*.

Embora a ADSIB tenha feito um trabalho excelente[88], não é a agência competente em matéria ambiental; sendo assim, foi apenas possível obter deste órgão, dados e documentos sobre o regime de acesso à informação ambiental — dados, contudo, facilmente disponível com uma pesquisa jurídica na própria internet e que, logo, já eram do conhecimento do autor —, ou orientações gerais sobre os órgãos mais relevantes para a presente pesquisa.

No intuito desse estudo, o olhar sobre a transparência passiva do Ministério do Meio Ambiente e Água e do COMIBOL é necessariamente crítico, pois pode dar a impressão que o esforço botado no desenvolvimento da transparência ativa não obteve seguimento ou, para ser mais dramático, que se trata de uma transparência ativa de fachada... Essa mesma frustração caracterizou o exame da transparência passiva na Argentina.

3.3. Uma transparência passiva submetida a uma burocracia na Argentina

A transparência passiva na Argentina foi, também, averiguada por meio da pesquisa *in loco*, no campo e pelos pedidos feitos por correio e por e-mail. E, as conclusões, equiparam-se àquelas que decorreram da pesquisa feita na Bolivia: no âmbito desse estudo, o acesso indireto à informação ambiental na Argentina provou-se extremamente complicada — especialmente na área da mineração. Se foi possível testar o sistema de acesso à informação ambiental, não foi disponibilizado a nenhum momento qualquer informação que responda aos pedidos.

Aos pedidos feitos presencialmente, o autor foi sempre conduzido a reiterar a sua demanda por correio — o que foi consequentemente feito. Nesse sentido, três pedidos foram enviados por correio respectivamente à Secretaria de Meio Ambiente da província de Santa Fé, à Direção Provincial de Mineração de La Plata e à Fiscalização e Controle Ambiental de Mineração da província de San Juan. As cartas com os pedidos encontram-se no Anexo 5. Às cartas enviadas foi recebida apenas uma única resposta por e-mail, resposta do governo de

88 Ver *supra* sobre a atuação da ADSIB.

Santa Fé lamentavelmente lacônica e pouco informativa que re-enviou meramente o autor ao site do governo para que tenha as informações pedidas; ou seja, pediram ao autor para fazer o trabalho da administração porquanto os pedidos feitos (Anexo 5) resultaram justamente da falta de informação contundente no site da administração dessa província. A resposta — que aliás chegou bem além do prazo — está disponível no Anexo 6. Os mesmos pedidos foram enviados pelo mecanismo do 'Buzon Verde' apresentado no segundo capítulo. Obteve-se uma resposta, resposta esta que, todavia, não serve a razão de ser do SNIA, pois não foi recebido informações substanciais, mas apenas uma indicação para enviar o mesmo pedido por correio...

Com base dessa experiência, esses órgãos públicos que detêm — teoricamente — a competência para organizar a informação ambiental ainda não são suficientemente preparados (ou conscientizados) para atender aos pedidos. Ao discutir com os representantes da organização não governamental *Fundación Ambiente y Recursos Naturales* (FARN)[89], constatou-se que as respostas da administração pública não seguem uma lógica coerente e uniforme: respondem mais facilmente aos ONGs — que têm um poder de pressão — e menos às demandas particulares. Em todo caso, isso revelou uma falha no sistema de transparência passiva.

As conclusões são simples e relativas. Simples, porque é possível afirmar, com base desse estudo, que a transparência passiva existe e funciona no Brasil conquanto não funciona corretamente na Bolivia e Argentina. Relativas, porque, como foi expressado, esse estudo é apenas uma amostra e não pode refletir toda a realidade. É possível que os mesmos órgãos públicos bolivianos e argentinos mostrem-se mais disponíveis com outros demandantes ou com outros tipos de pedidos, eventualmente em outras áreas que não sejam a mineração. Contudo e considerando que a mineração é um tema sensível cujas implicações ambientais dizem indubitavelmente respeito aos direitos fundamentais da população[90], a ausência de uma transparência passiva constitui uma falha grande e grave no sistema de informação ambiental.

89Entrevista realizada com o Andrés Napoli da FARN em agosto de 2014.
90 Sobre esse aspecto, ver a introdução.

Conclusão

Muito embora as críticas feitas ao longo desse trabalho, não se deve perder de vista que os três sistemas de informação ambiental examinados mostraram no mínimo a existência de uma premissa, de uma base, pela qual tem-se acesso à informação ambiental. Críticas foram formuladas à administração pública e ao Estado de forma geral pela falta de rigor que caracteriza às vezes o seu desempenho no âmbito da transparência ambiental. Isso é grave, pois o acesso à informação permite a fruição de outros direitos protegidos, como o direito à saúde, à vida, à um ambiente sadio ou a uma vida familiar. É preciso insistir mais nessa conexão entre o acesso à informação ambiental e os direitos mencionados para mostrar o teor real da obrigação de transparência que incumbe aos órgãos públicos quando se trata da mineração. A proposta técnica para consolidar os sistemas de acesso à informação ambiental é de sempre relacioná-los a esses direitos, involucrando-os em uma mesma causa para que a questão da transparência não se limita apenas a difusão ou não de uma informação pedida; a administração pública deve estar consciente que a ausência de transparência não significa apenas uma violação das normas atinentes ao acesso à informação, mas também uma violação de direitos fundamentais, em muitos casos constitucionais. Ou seja, o não respeito de uma lei pode implicar o infringimento de outras leis e princípios. Essa conscientização é um passo estratégico para forjar uma cultura de transparência.

Referências seletivas

Textos normativos

Argentina:

- Constituição (03/01/1995)
- Lei 25.831, *Régimen de libre acceso a la información pública ambiental* de 26 novembro de 2003.
- Projeto de Lei sobre a transparência e o acesso à informação pública.

Brasil:

• Constituição (05/10/1988)
• Lei No. 12.527 de18 de novembro de 2011 sobre o acesso à informação.
• Lei no. 10.650 de 16 de abril de 2003 sobre o acesso à informação ambiental.
• Lei no. 28168 de 17 de maio de 2005 sobre a Transparência na gestão pública do poder executivo.

Bolivia:

• Constituição (07/02/2009)
• Lei no. 28168 de 17 de maio de 2005 sobre a Transparência na gestão pública do poder executivo
• Decreto Supremo No.28168
• Lei No. 431 de 21 de fevereiro de 2013

Jurisprudência

Argentina:

• *Fundación Poder Ciudadano c. Estado nacional — Secretaría de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación*, Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 5, 22 de novembro de 2001.
• *Fundación Accionar Preservación Ambiente Sustentable v. Comité Ejecutor Plan Gaym Matanza Riachuelo y outros*, Câmara Nacional do Contencioso Administrativo Federal, JA 2003-IV-348 (16/04/2002)
• *Tiscornia, Sofía y otro c/E.N. (M° del Interior) y otro s/amparo Ley 16986*, Câmara Nacional do Contencioso Administrativo Federal, No. 28833/96 (17/12/1997)
• *Caso Mendoza, Beatriz Silvia y otros c. Estado Nacional y outros*, Corte Suprema de Justicia de la Nación, Expediente M 1569.XL (20/06/2006)

Brasil:

• Decisão de 12/08/2008, TRF (1a região), rel. Juiz Federal Cleberson José Rocha.
• Decisão de 08/05/2012, TRF (1a região), rel. Juiz Federal Carlos Eduardo Castro Martins.

Corte Interamericana de Direitos Humanos

• *O registro profissional obrigatório dos jornalistas (artigos 13 e 29 da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos)*, Parecer Consultivo OC-5/85, Corte Interamericana de Direitos Humanos (13/11/1985).
• Caso *A Última Tentação de Cristo (Olmedo Bustos e outros) c. Chile*, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Sentença (05/02/2001).
• Caso *Ivcher Bronstein c. Peru*, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Sentença (06/02/2001).
• Caso *Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) c. Brasil*, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Sentença (24/11/2010).

Documentos/Relatórios oficiais

• Controladoria-Geral da União, *Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*

Doutrina

• Andrés M. Nápoli, Juan Martín Vezzulla, *Acceso a la información pública. Una experiencia federal*, Buenos Aires, FARN, 2007.
• Andrés Napoli *et al*, *Acceso a la información y a la participación pública en materia ambiental: actualidad del principio 10 en la Argentina*, Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2006.
• Daniel Marín *et al.*, *Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en América latina, 2004-2005*, La Iniciativa de Accesso en América Latina, 2005
• Elena Petkova *et al.*, *Closing the Gap: Information, participation, and justice in decision-making for the environment*, Washington, World Resources Institute, 2002.
• Gabriela Merlinsky, *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2013.
• Gladys de los Santos Gómez, *El derecho de acceso a la información ambiental para una participación efectiva (Situación de Argentina desde la reforma constitucional)*, Tesis Doctoral, Universidad de Alicante, 2008.
• Konrad Zweigert e Hein Kötz, *An Introduction to Comparative Law*, Oxford: Oxford University Press, 3a edição, 1998, 744p.
• UNEP, « Report of the Working Group of Experts on Liability and Compensation for Environmental Damages Arising from Military Activities », Meeting of Senior Government Official Experts in Environmental Law for the Mid-Term Review of Environmental Law for the 900s (15/10/1996).

Anexo 1: Modelo enviado aos órgãos públicos brasileiros

Nitish Monebhurrun
Professor de Direito
Centro Universitário de Brasília,
Brasília-DF
Objeto: Pedido de Informação

Prezados,

Com base na Lei no. 10.650 de 16 de abril de 2003 sobre o acesso à informação ambiental e na Lei Lei No. 12.527 de 2011, venho pedir-lhes as seguintes informações em relação às atividades de mineração:

I. Em relação às atividades de mineração na região da Amazônia

1. Gostaria de saber se a população local é sempre informada **antes e durante** qualquer atividade de mineração. Como está disponibilizada essa informação? Gostaria de saber se seria possível obter exemplos de casos concretos.

2. Há sempre uma consulta prévia da população local antes de qualquer atividade de mineração? Qual valor é atribuído à opinião da população local? Gostaria de saber se seria possível obter exemplos de casos concretos.

II. Em relação às atividades de mineração na plataforma continental

1. Gostaria de saber qual metodologia é utilizada para conduzir os estudos de impactos ambientais. Trata-se de uma metodologia imposta pelo poder público ou proposta pelas empresas?

2. Seria possível obter uma cópia de um Estudo de Impacto Ambiental?

3. Existe uma fiscalização permanente dos impactos ambientais das atividades de mineração na plataforma continental após a autorização de exploração?

Anexo 2: Resposta do DNPM

[Data do pedido: 25 de março de 2015; Data da resposta: 25 de março de 2015]

Prezado Professor Nitish Monebhhurrun,
Seguem as respostas às suas demandas:

1. Gostaria de saber se a população local é sempre informada antes e durante qualquer atividade de mineração. Como está disponibilizada essa informação? Gostaria de saber se seria possível obter exemplos de casos concretos. Resposta: O DNPM não informa à população local se vai ou não expedir um título minerário naquela localidade.

2. Há sempre uma consulta prévia da população local antes de qualquer atividade de mineração? Qual valor é atribuído à opinião da população local? Gostaria de saber se seria possível obter exemplos de casos concretos. Resposta: O DNPM não consulta a população loca sobre atividade de mineração, portanto a segunda resposta fica prejudicada porque não é de nossa alçada consultar a população.

II. Em relação às atividades de mineração na plataforma continental

1. Gostaria de saber qual metodologia é utilizada para conduzir os estudos de impactos ambientais. Trata-se de uma metodologia imposta pelo poder público ou proposta pelas empresas? Resposta: O DNPM não faz estudo e impacto ambiental, quem faz estudo de impacto ambiental é o empreendedor.

2. Seria possível obter uma cópia de um Estudo de Impacto Ambiental? Resposta: o estudo de impacto ambiental feito pelo empreendedor e entregue ao órgão ambiental que vai expedir ou não a Licença Ambiental.

3. Existe uma fiscalização permanente dos impactos ambientais das atividades de mineração na plataforma continental após a autorização de exploração? Resposta; o DNPM fiscaliza a atividade de mineração. Quem fiscaliza o impacto ambiental é o órgão ambiental.

Algumas vezes nossos fiscais quando diante de uma fiscalização da atividade de mineração nota alguma divergência com relação aos bons procedimentos com relação ao meio ambiente, informa o órgão ambiental para fazer uma vistoria naquela área.

Sintetizando: o DNPM é órgão de mineração.

Qualquer dúvida com relação à mineração Vossa Senhoria pode fazê-lo por meio de um outro Pedido de Informação que terei o maior prazer em responder-lhe.

Atenciosamente,

[Nome não incluído]

Anexo 3: Resposta do Ministério de Minas e Energia/ANP

[Data do pedido: 25 de março de 2015; Data da resposta: 14 de abril de 2015]

Prezado Nitish Monebhurrun,

Seguem, abaixo, as informações solicitadas:

I. Em relação às atividades de mineração na região da Amazônia:

- Gostaria de saber se a população local é sempre informada antes e durante qualquer atividade de mineração. Como está disponibilizada essa informação? Gostaria de saber se seria possível obter exemplos de casos concretos.

Nos termos da legislação minerária vigente e para fins de outorga da concessão de lavra, é exigido a apresentação de Licença ambiental de Instalação e para a lavra e produção mineral é exigida licença ambiental de operação, as quais são emitidas de acordo com legislação ambiental brasileira, federal, estadual e municipal.

Ainda nos termos da legislação ambiental, a depender do porte do empreendimento mineiro e de seu impacto ambiental, poderão ser exigidos condicionantes e/ou realização de audiência pública com a comunidade para emissão das licenças ambientais.

Existem ainda procedimentos de certificação internacional (séries ISO 9000 – Gestão da Qualidade, ISO 14.000 – Gestão Ambiental, ISO 26.000 – Responsabilidade Social, etc.). Estes processos de certificação, adotados exclusivamente por opção de algumas empresas, demandam que a empresa mantenha um padrão de relacionamento com as comunidades onde estão inseridas.

Exemplos podem ser vistos nos Projetos da VALE: S11D (Serra Sul) e da Alcoa Alumínio S.A (projeto e atualmente Unidade Juriti).

- Há sempre uma consulta prévia da população local antes de qualquer atividade de mineração? Qual valor é atribuído à opinião da população local? Gostaria de saber se seria possível obter exemplos de casos concretos.

Conforme resposta anterior.

II. Em relação às atividades de mineração na plataforma continental:

1. Gostaria de saber qual metodologia é utilizada para conduzir os estudos de impactos ambientais. Trata-se de uma metodologia imposta pelo poder público ou proposta pelas empresas?

Nos termos da Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981, a competência para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva (Art 7º, Inciso XIV, item b) é federal, através do Instituto de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

Assim, as metodologias, Termos de Referências, procedimentos, orientações técnicas, etc. utilizadas para o licenciamento ambiental nestas áreas, são definidas pelo mesmo.

2. Seria possível obter uma cópia de um Estudo de Impacto Ambiental?

O órgão responsável pelo processo de licenciamento ambiental é o repositório e responsável pela guarda e conservação dos documentos que compõe o processo de licenciamento ambiental.

Apesar das atividades de mineração estar sujeita ao licenciamento prévio (Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997 – Anexo I), o processo minerário não contem documentos dos processos de licenciamento, apenas a licença ambiental, nos termos da legislação vigente (Art. 10º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, Art. 16 da Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989 e Art. 6º da Resolução Conama nº 09, de 06 de dezembro de 1990).

3. Existe uma fiscalização permanente dos impactos ambientais das atividades de mineração na plataforma continental após a autorização de exploração?

Na plataforma continental, assim como na porção terrestre, existe fiscalização da atividade minerária pelo DNPM, não especificamente dos impactos ambientais. Assim, compete ao IBAMA a fiscalização dos possíveis impactos ambientais, bem como à Diretoria de Portos e Costas da Marinha do Brasil (DPC/Marinha).

Atenciosamente,

GAB/SGM.

Anexo 4: Resposta do Ministério do Meio Ambiente/IBAMA

[Data do pedido: 25 de março de 2015; Data da resposta: 13 de abril de 2015]

RESPOSTA DO PEDIDO DE INFORMAÇÃO

Número SISLIV:	3704/2015	
(X) Pedido de Informação	( ) Recurso 1ª Instância	( ) Recurso de 3ª Instância
Referente ao documento:	MEM 4321/2015 SIC/IBAMA	

TEXTO DE RESPOSTA PARA O CIDADÃO/SOLICITANTE

Sr Nitish Monebhurrun,
Em resposta à solicitação 3704/2015 informamos o que se segue:
I. Embora não seja obrigatória, existe a previsão, quando definida a elaboração de EIA/Rima no processo de licenciamento ambiental, de realização de Audiência Pública com finalidade de expor aos interessados o conteúdo do estudo e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito. Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública. Pode haver, caso considerado necessário, solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas. O conteúdo da audiência pública é levado em conta como subsídio para a avaliação de viabilidade do empreendimento em questão, como pode ser observado em diversos pareceres técnicos emitidos pelo Ibama. Os pareceres disponíveis para consulta podem ser acessados da seguinte forma:
a. No sítio http://www.ibama.gov.br/licenciamento/ clique no menu "Consulta", "Empreendimentos", e faça a consulta pelo parâmetro desejado e clique em pesquisar;
b. Quando a página carregar, clique no empreendimento desejado e escolha um dos submenus. No menu "Documentos do Processo" serão listados, entre outros, os pareceres técnicos emitidos, que podem ser visualizadas em arquivo PDF.
II. Para a elaboração dos estudos ambientais é emitido termo de referência pelo Ibama, em geral resultado de discussão ente o órgão ambiental, órgãos intervenientes e o empreendedor. A metodologia utilizada pelo estudo pode ou não ser definida no termo de referência.
Estão disponíveis diversos estudos ambientais, que podem ser acessados da seguinte forma:
a. Vá ao sítio http://www.ibama.gov.br/licenciamento/;
b. Pesquise no item "EIAs – Relatórios – Monitoramento disponíveis", clicando em sequência na tipologia do empreendimento, e em seguida, selecionando o empreendimento desejado. Verificar se o documento desejado está disponível.
O empreendimento é acompanhado pelo órgão ambiental ao longo de toda sua vida útil, por meio de relatórios periódicos e vistorias técnicas. Tais documentos disponíveis para consulta podem ser acessados cumprindo-se os passos descritos acima.
Atenciosamente,
SIC – Serviço de Informação ao Cidadão do Ibama
SCEN – Setor de Clubes Esportivos Norte – Trecho 02 Ed. Sede do Ibama Bloco: I CEP: 70.818-900 - Brasília -DF - sic@ibama.gov.br

Anexo 5: Modelos enviado aos órgãos públicos argentinos

Prof. Dr. Nitish Monebhurrun
c/o XXXXXXX
Centro de Investigaciones
Faculdad de Ciencias Jurídicas Y Sociales
Universidad Nacional del Litoral
Cándido Pujato 2751 — 1er Piso
(3000) Santa Fé
Argentina
Señor(a) Director(a)
Secretaría del Medio ambiente
Patricio Cullen 6161
(S3004IYC) Santa Fe

Objeto: Pedido de Informes

Estimado(a) Señor(a) Director(a),

Yo, el abajo firmante, solicito, con la presente carta y a los fines de un estudio universitario, acceso a algunas informaciones a la Secretaría de Medio Ambiente. El pedido se funda en el derecho argentino pertinente (**I**) para tener acceso a la información de naturaleza ambiental en el ámbito específico de la minería (**II**).

I. El derecho aplicable

En este caso específico, el derecho que garantiza el acceso a la información es nacional (A), internacional (B) e provincial (C).

A. El derecho nacional aplicable

La Ley no. 25.831[91] de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental en su lectura conjunta con la Ley no. 25.675 — Ley General

91Artículos 1, 2 y 3.

del Ambiente[92] —, y con el Decreto no. 1172/03[93] sobre el Acceso a la información pública fundamentan el presente pedido. En el mismo sentido, una sentencia reciente de la Corte Suprema de Argentina, en el caso "CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986" (26 de marzo de 2014), reconoció y afirmó el principio del derecho del acceso a la información. La Corte invitó el legislador a sistematizar este derecho y destacó el "derecho a dar y recibir información, especialmente en cuanto a la difusión de los asuntos atinentes a la cosa pública o que tengan trascendencia para el interés general, con el fin de hacer efectivo el principio de publicidad de los actos de gobierno".

B. El derecho internacional aplicable

De jure, el derecho internacional aplicable ya fue internacionalizado en el proprio derecho argentino, teniendo así siendo, una fuerza supra-legal. El artículo 75 (22) de la Constitución argentina otorga un valor constitucional a algunos tratados internacionales entre los cuales figuran la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Todos estos tratados prevén un derecho de acceso a la información[94].

C. El derecho provincial aplicable

La política de transparencia y el derecho del acceso a la información pública de la Provincia de Santa Fé son regidos por el Decreto Provincial 0692/2009. El Decreto 0692/2009 que regula el mecanismo del acceso a la información pública dispone que la "finalidad del acceso a la Información Pública es permitir y promover una efectiva participación ciudadana, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz"[95]. Según el artículo 9 del mismo decreto el mecanismo de acceso a la información pública debe respectar los "principios de igualdad, publicidad, celeridad, informalidad y gratuidad". La información requerida debe ser fornecida a cualquiera persona física o

92 Artículos 2(i), 16, 17 y 18.
93 Anexo VII
94 El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
95 Artículo 7.

jurídica, de naturaleza pública o privada; la demandante no deberá justificar su interese al pedir una determinada información[96].

Con base de estas normas formulo el pedido siguiente.

II. La formulación del pedido con base del derecho aplicable

Considerando el contexto del acceso a la información ambiental me gustaría saber:

1. ¿La población local es siempre debidamente informada de la implicación que una actividad de minería puede haber sobre ella, por ejemplo, en lo que respecta a la salud? ¿Cómo?

2. ¿Existe siempre una consulta previa de la población local? ¿Su opinión es debidamente respectada?

3. ¿Cuál es la metodología que la Provincia impone a las empresas de minería para los estudios de impacto ambiental? ¿Es posible tener una copia de un estudio de este tipo?

4. ¿Existe un control ambiental permanente de las autoridades de la Provincia sobre las actividades de minería?

Las respuestas pueden ser enviadas a la dirección mencionada arriba.

Agradezco anticipadamente. Reciban mis saludos atentos.

Cordialmente.

Prof. Dr. Nitish Monebhurrun
c/o XXXXXX
Tucumán 1621, 20 C
1050 Buenos Aires
Argentina

Señor(a) Director(a) de la Dirección Provincial de Minería
Calle 50 Nº 873 La Plata (1900)

96 Artículo 8.

Objeto: Pedido de Informes

Estimado(a) Señor(a) Director(a),

Yo, el abajo firmante, solicito, con la presente carta y a los fines de un estudio universitario, acceso a algunas informaciones a la Dirección Provincial de Minería de Buenos Aires. El pedido se funda en el derecho argentino pertinente (**I**) para tener acceso a la información de naturaleza ambiental en el ámbito específico de la minería (**II**).

II. El derecho aplicable

En este caso específico, el derecho que garantiza el acceso a la información es nacional (A), internacional (B) e provincial (C).

A. El derecho nacional aplicableLa Ley no. 25.831[97] de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental en su lectura conjunta con la Ley no. 25.675 — Ley General del Ambiente[98] —, y con el Decreto no. 1172/03[99] sobre el Acceso a la información publica fundamentan el presente pedido. En el mismo sentido, una sentencia reciente de la Corte Suprema de Argentina, en el caso "CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986" (26 de marzo de 2014), reconoció y afirmó el principio del derecho del acceso a la información. La Corte invitó el legislador a sistematizar este derecho y destacó el "derecho a dar y recibir información, especialmente en cuanto a la difusión de los asuntos atinentes a la cosa pública o que tengan trascendencia para el interés general, con el fin de hacer efectivo el principio de publicidad de los actos de gobierno".

B. El derecho internacional aplicable

De jure, el derecho internacional aplicable ya fue internacionalizado en el proprio derecho argentino, teniendo así siendo, una fuerza supra-legal. El artículo 75 (22) de la Constitución argentina otorga un valor constitucional a algunos tratados internacionales entre los

97 Artículos 1, 2 y 3.
98 Artículos 2(i), 16, 17 y 18.
99 Anexo VII

cuales figuran la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Todos estos tratados prevén un derecho de acceso a la información[100].

C. El derecho provincial aplicable

En la Provincia de Buenos Aires, la Constitución provincial[101] como así también la Ley no. 12.475 "reconociendo a toda persona física o jurídica que tenga interés legitimo, el derecho de acceso a los documentos administrativos"[102] garantizan el acceso a la información pública.

Con base de estas normas formulo el pedido siguiente.

III. La formulación del pedido con base del derecho aplicable

Considerando el contexto del acceso a la información ambiental me gustaría saber:

5. ¿La población local es siempre debidamente informada de la implicación que una actividad de minería puede haber sobre ella, por ejemplo, en lo que respecta a la salud? ¿Cómo?

6. ¿Existe siempre una consulta previa de la población local? ¿Su opinión es debidamente respectada?

7. ¿Cuál es la metodología que la Provincia impone a las empresas de minería para los estudios de impacto ambiental? ¿Es posible tener una copia de un estudio de este tipo?

8. ¿Existe un control ambiental permanente de las autoridades de la Provincia sobre las actividades de minería?

Las respuestas pueden ser enviadas a la dirección mencionada arriba.

Agradezco anticipadamente. Reciban mis saludos atentos.

Cordialmente

100 El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
Artículos 12(4) y 28.
102 Artículos 1-5.

Prof. Dr. Nitish Monebhurrun
c/o XXXXXXX
Salta Norte 1393
(5400) San Juan
Argentina
Señor(a) Director(a) de Fiscalización y Control Ambiental Minero
Avenida España 50 sur. 5º piso. Núcleo 7 y 8.
CENTRO CÍVICO PROVINCIAL
San Juan

Objeto: Pedido de Informes

Estimado(a) Señor(a) Director(a),

Yo, el abajo firmante, solicito, con la presente carta y a los fines de un estudio universitario, acceso a algunas informaciones a la Dirección de Fiscalización y Control Ambiental Minero. El pedido se funda en el derecho argentino pertinente (**I**) para tener acceso a la información de naturaleza ambiental en el ámbito específico de la minería (**II**).

III. El derecho aplicable

En este caso específico, el derecho que garantiza el acceso a la información es nacional (A), internacional (B) e provincial (C).

A. El derecho nacional aplicableLa Ley no. 25.831[103] de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental en su lectura conjunta con la Ley no. 25.675 — Ley General del Ambiente[104] —, y con el Decreto no. 1172/03[105] sobre el Acceso a la información pública fundamentan el presente pedido. En el mismo sentido, una sentencia reciente de la Corte Suprema de Argentina, en el caso "CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986" (26 de marzo de 2014), reconoció y afirmó el principio del derecho del acceso a la información. La Corte invitó el legislador a sistematizar este derecho y destacó el "derecho a dar y recibir información, especialmente en cuanto a la difusión de los asuntos atinentes a la cosa pública o que tengan trascendencia para el interés general, con el fin de hacer efectivo el principio de publicidad de los actos de gobierno".

B. El derecho internacional aplicable

De jure, el derecho internacional aplicable ya fue internacionalizado en el proprio derecho argentino, teniendo así siendo, una fuerza supra-legal. El artículo 75 (22) de la Constitución argentina otorga un valor constitucional a algunos tratados internacionales entre los cuales figuran la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Todos estos tratados prevén un derecho de acceso a la información[106].

C. El derecho provincial aplicable

En la Provincia de San Juan, la Ley no. 6.634, Ley general del ambiente, principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente provincial[107] como así también la Ley no. 6.57, Ley de la evaluación del impacto ambiental[108] garantizan el acceso a la información ambiental en lo que concierne la minería.

Con base de estas normas formulo el pedido siguiente.

IV. La formulación del pedido con base del derecho aplicable

Considerando el contexto del acceso a la información ambiental me gustaría saber:

9. ¿La población local es siempre debidamente informada de la implicación que una actividad de minería puede haber sobre ella, por ejemplo, en lo que respecta a la salud? ¿Cómo?

103 Artículos 1, 2 y 3.
104 Artículos 2(i), 16, 17 y 18.
105 Anexo VII

106 El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
107 Artículos 5(j), 10 (a) y 11(a).
108 Artículo 8.

10. ¿Existe siempre una consulta previa de la población local? ¿Su opinión es debidamente respectada?

11. ¿Cuál es la metodología que la Provincia impone a las empresas de minería para los estudios de impacto ambiental? ¿Es posible tener una copia de un estudio de este tipo?

12. ¿Existe un control ambiental permanente de las autoridades de la Provincia sobre las actividades de minería?

Las respuestas pueden ser enviadas a la dirección mencionada arriba.

Agradezco anticipadamente. Reciban mis saludos atentos.

Cordialmente.

Anexo 6: Resposta do Governo de Santa Fé

Santa Fe, Lunes 11 de Mayo de 2015

Sr./es:

MONEBHURRUN, NITISH

De nuestra consideración:

Por esta vía le hacemos llegar a usted la respuesta a su Contacto del día Viernes 08 de Mayo de 2015 a las 02:19:11 hs, registrado bajo el número 221071,

que se transcribe a continuación:

Objeto: Pedido de Informes Estimado(a) Señor(a) Director(a), Yo, el abajo firmante, solicito, con la presente carta y a los fines de un estudio universitario, acceso a algunas informaciones a la Secretaría de Medio Ambiente. El pedido se funda en el derecho argentino pertinente (I) para tener acceso a la información de naturaleza ambiental en el ámbito específico de la minería (II). I. El derecho aplicable En este caso específico, el derecho que garantiza el acceso a la información es nacional (A), internacional (B) e provincial (C). A. El derecho nacional aplicable La Ley no. 25.8311 de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental en su lectura conjunta con la Ley no. 25.675 ? Ley General del Ambiente2 ?, y con el Decreto no. 1172/033 sobre el Acceso a la información pública fundamentan el presente pedido. En el mismo sentido, una sentencia reciente de la Corte Suprema de Argentina, en el caso ?CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986? (26 de marzo de 2014), reconoció y afirmó el principio del derecho del acceso a la información. La Corte invitó el legislador a sistematizar este derecho y destacó el ?derecho a dar y recibir información, especialmente en cuanto a la difusión de los asuntos atinentes a la cosa pública o que tengan trascendencia para el interés general, con el fin de hacer efectivo el principio de publicidad de los actos de gobierno?. B. El derecho internacional aplicable De jure, el derecho internacional aplicable ya fue internacionalizado en el proprio derecho argentino, teniendo así sien-

do, una fuerza supra-legal. El artículo 75 (22) de la Constitución argentina otorga un valor constitucional a algunos tratados internacionales entre los cuales figuran la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Todos estos tratados prevén un derecho de acceso a la información4. C. El derecho provincial aplicable La política de transparencia y el derecho del acceso a la información pública de la Provincia de Santa Fé son regidos por el Decreto Provincial 0692/2009. El Decreto 0692/2009 que regula el mecanismo del acceso a la información pública dispone que la ?finalidad del acceso a la Información Pública es permitir y promover una efectiva participación ciudadana, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz?5. Según el artículo 9 del mismo decreto el mecanismo de acceso a la información pública debe respectar los ?principios de igualdad, publicidad, celeridad, informalidad y gratuidad?. La información requerida debe ser fornecida a cualquiera persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada; la demandante no deberá justificar su interese al pedir una determinada información6. Con base de estas normas formulo el pedido siguiente. II. La formulación del pedido con base del derecho aplicable Considerando el contexto del acceso a la información ambiental me gustaría saber: 1. ¿La población local es siempre debidamente informada de la implicación que una actividad de minería puede haber sobre ella, por ejemplo, en lo que respecta a la salud? ¿Cómo? 2. ¿Existe siempre una consulta previa de la población local? ¿Su opinión es debidamente respectada? 3. ¿Cuál es la metodología que la Provincia impone a las empresas de minería para los estudios de impacto ambiental? ¿Es posible tener una copia de un estudio de este tipo? 4. ¿Existe un control ambiental permanente de las autoridades de la Provincia sobre las actividades de minería? Las respuestas pueden ser enviadas a la dirección mencionada arriba. Agradezco anticipadamente. Reciban mis saludos atentos. Cordialmente.

Capítulo 2
El acceso a la información y la participación pública en derecho ambiental en Argentina y en Francia

Meryem Deffairi[109]

Introducción

El reconocimiento del acceso a la información y de la participación del público en materia ambiental en los derechos nacionales nace indudablemente de la recepción de los principios definidos al nivel internacional. El más relevante de ellos se inscribe en el marco de la grandes conferencias onusianas dedicadas al medio ambiente, y más especialmente de la Declaración de Rio de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 que establece el principio de la participación pública y el acceso a la información sobre el medio ambiente así como la obligación, para los Estados, de facilitar dicha información y fomentar la sensibilización y la participación del público. Apenas seis años después, en la Conferencia Ministerial « Medio Ambiente para Europa » estos principios se ven consagrados en un texto propio, la *Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*, también conocida como la convención de Aarhus del 25 de junio de 1998, principalmente redactada en base a los tres pilares información, participación y justicia ambiental. Este texto dedicado a la información y participación en derecho ambiental, aunque adoptado al nivel europeo[110], ha tenido grandes repercusiones al nivel internacional.

109 Meryem DEFFAIRI es Maître de conférences en derecho público en la Universidad Paris II. Panthéon-Assas. Escribió una tesis de doctorado publicada sobre el estatuto jurídico de los bienes ambientales (Deffairi, 2015)

110 El marco normativo de dicha Convención va más allá del de la Unión europea, aunque esta

Por lo tanto, desde su adopción, se desarrollaron en varios países del mundo una cultura y un modelo jurídico cuyo propósito ha sido la garantía legal del acceso a la información y de la participación del público en materia ambiental. Esto se traduce, desde hace veinte años, en la aparición de reglamentaciones nacionales con características propias en distintos países pero con un objetivo único. El derecho a la información y participación medioambiental se presenta, en este contexto, como un objeto de análisis comparado particularmente pertinente.

En Francia, el acceso a la información y la participación pública en materia ambiental es un derecho constitucional incorporado a la Constitución en el artículo 7 de la *Charte de l'environnement* del 2005. El legislador francés igualmente ya reconocía este derecho como principio del derecho ambiental desde una ley clave del 1995[111], en una disposición integrada desde entonces en el código del medio-ambiente[112]. Establece las condiciones de su reconocimiento pleno y, a la vez, sus límites. En Argentina, aunque no se encuentre expresamente consagrado en el texto constitucional, también se considera que el derecho a la información tiene rango constitucional, a través del reconocimiento del derecho a un ambiente sano del artículo 41 de la Constitución argentina, en virtud del cual las autoridades deben proveer a los ciudadanos una información ambiental. Este derecho forma igualmente parte del ordenamiento jurídico argentino por los tratados internacionales, incorporados al ordenamiento con jerarquía constitucional, que lo reconocen. Al nivel infra- constitucional, la Ley General del Ambiente n°25.675 del 2002 incorpora entre sus objetivos de política general ambiental el fomentar la participación pública en los procesos de toma de decisiones, organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso del público a dicha información. Además, varias constituciones provinciales de Argentina reconocen este derecho de forma más amplia que la Constitución Nacional, como la de Buenos Aires o Córdoba.

última sea parte de la Convención. La génesis de la convención de Aarhus se halla en la acción de la Comisión de Naciones Unidas para Europa que reúne 56 estados. El 16 de enero del 2015, 47 estados habían ratificado la Convención de Aarhus, una parte de ellos estando fuera de la Unión europea.

111Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

112Article L. 110-1 du code de l'environnement.

A pesar de las numerosas divergencias jurídicas, podemos percibir que el derecho a la información y a la participación en materia ambiental tiende a cierta homogeneidad y expansión territorial. Por lo tanto pensar una comparación del derecho a la información y la participación pública en materia ambiental entre dos países con características geográficas y medio-ambientales tan opuestas como Francia y Argentina conduce a plantearse la pertinencia de esta recepción uniforme insuflada de arriba hacia abajo de un derecho originalmente concebido para los ciudadanos. Dicho de otra forma, la fuente internacional del derecho a la información y la participación pública pareció imponer cierta uniformidad en su concepción textual que contrasta con el destino y los destinatarios de un derecho inscrito en el marco definido por el principio de subsidiariedad que manda decidir, con prioridad, al nivel local.

En este contexto normativo, los límites de esta recepción global se revelan a la vez en los textos y en el examen del nivel de efectividad o de realización del acceso a la información ambiental y de la participación ciudadana a las decisiones ambientales. Aunque el derecho a la información y participación pública en materia ambiental goce de un reconocimiento formal amplio en estos dos países, la integración de la opinión pública en las decisiones con repercusiones en el medio-ambiente sigue siendo insuficiente, como lo demuestran las polémicas destacadas en la explotación de Vaca muerta en Argentina[113] o en el proyecto del aeropuerto Notre-Dame des Landes en Francia[114]. Visualizamos entonces que, tanto en Argentina como en Francia, se deberían buscar de aquí en adelante los dispositivos jurídicos adecuados para garantizar no solo el reconocimiento del derecho a la información y participación en materia ambiental sino también

113La explotación de Vaca Muerta designa un yacimiento de petróleo y gaz de la Provincia de Neuquén, descubierto a principios del siglo XX, que el estado argentino, à través de YPF, sociedad argentina de petróleo y gas, proyecta explotar. Dió lugar a la firma de un convenio secreto con la empresa Chevron en el 2013. Una parte de la sociedad civil se opone fuertemente a este proyecto por razones territoriales y ambientales.

114Este proyecto llevado a cabo por las autoridades tiene por objetivo remplazar el aeropuerto de Nantes en el Oeste de Francia creando un aeropuerto de mayor porte para el litoral Atlántico del país. Pensado desde los años sesenta, el proyecto empieza realmente en el 2008 con la declaración de utilidad pública. Una gran oposición de la sociedad civil se manifestó, à través de nuevas formas de protesta entre las cuales la ocupación permanente de la sede del proyecto, forzando las autoridades a abrir una "comisión de diálogo".

su efectividad, como condición de legitimidad de las decisiones públicas y privadas.

En otros términos, a partir del estudio comparado del acceso a la información y participación pública en materia ambiental en Argentina y en Francia, aparece que si los poderes públicos consiguen garantizar un reconocimiento pleno de aquellos derechos más allá de las divergencias propias a cada sistema jurídico (1), convergen todavía en la imposibilidad de asegurarle plena efectividad (2).

1. El reconocimiento del derecho a la información y a la participación en materia ambiental en Francia y en Argentina : las falsas divergencias

Una serie de diferencias fundamentales separan los derechos públicos argentino y francés, pudiendo tener un impacto sobre la concepción del acceso a la información ambiental y la participación del público. Sin embargo, los derechos de acceso a la información y participación del público en materia ambiental en estos dos países son sustancialmente parecidos.

1.1. Las diferencias entre los sistemas jurídicos francés y argentino y su impacto sobre el acceso a la información y la participación del público

La recepción del derecho a la información y participación ambiental se distingue en Francia y en Argentina esencialmente por razones que podríamos calificar como estructurales, de las cuales apuntaremos tres en particular : la estructura estatal y la organización administrativa del país; el contexto histórico-jurídico de acceso a la información; el valor jurídico del derecho de acceso a la información y de participación del público en materia ambiental.

La estructura estatal y la organización administrativa del país

Francia y Argentina tienen estructuras estatales y organizaciones administrativa distintas y estas diferencias son susceptibles de tener un impacto importante sobre el acceso a la información ambiental por los ciudadanos o su participación a la toma de decisiones ambientales. Francia se define, según el artículo 1 de su Constitución, como una república indivisible de organización administrativa descentralizada. Esta descentralización, esencialmente administrativa, se realiza mediante el principio de libre administración de las colectividades territoriales (régions, départements, communes) y el principio de subsidiariedad que impone dejar al nivel local la adopción de todas las decisiones administrativas que se puedan cumplir de forma más eficiente y eficaz que al nivel de competencia y decisión superior. Al no conllevar una verdadera autonomía política, administrativa e institucional para las colectividades, la organización administrativa francesa se distingue profundamente de la del Estado argentino, Estado federal que admite una variedad de normas mucho más amplia sobre el territorio y la superposición de la normas de las provincias a las de la Nación en los términos definidos por la Constitución

Efectivamente, Argentina se define como una república federal basada sobre tres niveles de gobierno (Nación, provincias y municipios) que permite una autonomía y una descentralización territorial no solo administrativa pero también política más importante. En virtud del artículo 41 de la Constitución argentina relativo a la protección del medio ambiente, la Nación dicta las normas que contienen los presupuestos (niveles) mínimos de protección y las provincias dictan las normas necesarias para complementar estos presupuestos mínimos. La Ley general del ambiente n°25.675 define los presupuestos mínimos como toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene como objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. Son normas básicas que deben prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

Mientras se respeten los presupuestos mínimos, la recepción del derecho de acceso a la información y la participación pública en mate-

ria ambiental puede ser diferente entre una provincia y la Nación y/o entre las provincias entre sí. El derecho argentino admite por lo tanto una variedad de dispositivos jurídicos destinados a garantizar el acceso a la información y la participación del público en materia ambiental. El derecho francés es mucho más uniforme desde este punto de vista. Los dispositivos jurídicos en su mayor parte relevan del nivel nacional y están definidos por el legislador en base a lo definido en el artículo 7 de la Carta constitucional del medio-ambiente. Si su aplicación puede tener, en los hechos, manifestaciones distintas en el territorio, estos dispositivos responden a un marco definido al nivel nacional, excepto en algunos casos en los cuales se admiten una participación directa y efectiva a la elaboración de la norma o a la toma de decisión a nivel local, por ejemplo mediante el referéndum local previsto por el artículo 72-1 de la constitución francesa.

El contexto jurídico de recepción del derecho de acceso a la información y participación pública en materia ambiental

En Francia, se manifestó durante mucho tiempo una cultura "del mando y de la revuelta" (Truchet, p.152), con normativas impuestas de forma vertical, a diferencia de los países anglo-sajones que promueven la negociación con los administrados. Dicho de otra forma, en la tradición administrativa francesa los poderes públicos actuaban de manera unilateral y gozaban de amplias posibilidades de proteger sus secretos. A pesar de esta tradición, la cultura de la transparencia de la acción administrativa empieza a imponerse en la década del 70', siendo generalmente admitido que nace con el voto de la ley n°78-753 del 17 de julio del 1978, que promueve diversas medidas de mejora de la relación entre la administración y el público.

Si el primer paso caracterizado por la publicidad de algunos actos administrativos fue anterior, por ejemplo mediante el boletín oficial, esta ley se singulariza por obligar las autoridades a comunicar a cualquier persona que lo pida de los documentos administrativos poseídos por personas públicas o personas privadas que cumplen funciones de servicio público, en las condiciones definidas por la reglamentación. Asimismo se crea un ente con el estatuto especial de autoridad administrativa independiente (AAI) encargada de pronunciarse sobre los pedidos de comunicación de documentos administrativos por los ciudadanos, con el objetivo de impedir una posible parcialidad en la respuesta de la administración.

Esta rama del derecho administrativo general se precisa en el 2000 con el voto de la *ley n°2000- 321 del 12 de abril 2000 relativa a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones.* Fuera del derecho ambiental, el tema de la participación del público a la toma de decisiones es mucho más polémico. No existe un gran principio general de derecho que obligue las autoridades a asociar el público a la toma de decisiones públicas, y aún menos a tomar en cuenta su opinión, pero se multiplicaron los dispositivos jurídicos que obligan hacerlo en algunos casos o permiten hacerlo, particularmente bajo la influencia del derecho ambiental y de la demanda social creciente de democracia participativa que conlleva una nueva concepción de la legitimidad pública que no se conforma con el voto del parlamento. En este contexto administrativo, se incorpora el derecho de acceso a la información y de participación pública en materia ambiental. Si bien, sus antecedentes de derecho administrativo general le ayudan a gozar de un reconocimiento importante y aun ejerciéndose en algunos casos por medio de dispositivos jurídicos comunes, el acceso a la información y la participación pública en materia ambiental no llegaron nunca a formar parte de ellos. Se desarrollan como derechos singulares, específicos al derecho ambiental, ámbito en el cual se manifiesta una nueva cultura más fuerte de democracia participativa, simbolizada por la consagración constitucional de estos derechos.

En Argentina también se reconoce la obligación de dar publicidad a los actos de gobierno, fundamento de una información general de los ciudadanos que les permite tener conocimiento de las decisiones tomadas por las autoridades públicas, pero no necesariamente de ser informados o de participar anteriormente a la toma de decisión. De hecho, en la práctica, la cultura de la transparencia de la acción administrativa solo se puede analizar, en un estudio comparado, a partir de la recuperación democrática en 1983. Hoy en día, el principio de acceso a las información pública en derecho público no está expresamente consagrado pero está fundamentado en y garantizado por varios textos entre los cuales, por ejemplo, el artículo primero de la Constitución

argentina y el articulo 19.2 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos. A diferencia del derecho francés, el derecho argentino de acceso a la información pública, fuera del derecho ambiental, no es el objeto de una ley específica, dado que no se aprobó el proyecto de ley de acceso a la información pública remitido por el gobierno en el 2002 que pretendía reorganizar y ampliar el derecho de acceso a la información pública. Por lo tanto, el acceso a la información en derecho público argentino, fuera de lo ambiental, está regido por el decreto n°1172/03 que prevé una serie de herramientas de acceso a la información pública y de participación del público a la toma de decisiones. Este texto caracteriza aparentemente un contexto general del acceso a la información pública más joven y con una fuerza normativa menor que en el caso francés, para la recepción del derecho de acceso a la información y de participación del público en materia ambiental.

Sin embargo, esta divergencia no impidió que este derecho sea reconocido en materia ambiental en textos legislativos propios, generales y sectoriales, de forma extensa.

Las normas relativas al derecho de acceso a la información y de participación pública en materia ambiental

A diferencia de la Constitución argentina según la cual "*las autoridades proveerán (…) a la información y educación ambientales*", la Constitución francesa reconoce expresamente el derecho de cada persona a la información y a la participación en materia ambiental, desde el voto por el poder constituyente de la ley constitucional n°2005-205 del primer de marzo del 2005 relativa a la Carta constitucional del medio-ambiente. En virtud del artículo 7 de dicha Carta:

"*Toda persona tiene derecho, en las condiciones y limites definidos por la ley, a acceder a las informaciones relativas al medio-ambiente detenidas por las autoridades públicas y a participar a la elaboración de las decisiones públicas que tienen una incidencia sobre el medio-ambiente*"[115].

115 Traducción libre del texto original : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* ».

El aporte de este reconocimiento constitucional se puede plantear a niveles distintos: político, filosófico, jurídico, sociológico, etc. Sobre el plano jurídico, si bien permitió consagrarlo al nivel más alto de la jerarquía de las normas, este artículo no transformó substancialmente, hasta ahora, el reconocimiento de estos derechos ya regidos por el artículo L. 110-1 del código del medio ambiente según el cual la protección del medio ambiente se inspira de principios generales del medio-ambiente entre los cuales el de información ambiental y el de participación del público.

Aunque permitió en algunos casos censurar una legislación ambiental sectorial que no preveía mecanismos de información y de participación, esta diferencia hasta ahora no tuvo impacto en la concepción substancial de estos derechos. La jurisprudencia del Consejo del Estado[116]y del Consejo constitucional[117], fundamentada en el artículo 7 de la *Charte de l'environnement*, se refiere principalmente, en un primer tiempo, a la repartición de las competencias entre el poder legislativo y el poder reglamentario y no a la substancia del derecho a la información. Dicho de otra forma, los jueces se basaron en el texto constitucional para exigir que las bases del derecho de acceso a la información y participación pública se fundamenten en un texto legislativo y no solo en textos emitidos por el poder ejecutivo.

A su vez el derecho argentino se distingue del derecho francés por tener una cantidad de normas relativa al acceso a la información pública en materia ambiental más amplia. Como en Brasil, se fortalece mediante la acción de las comunidades indígenas que fomentan la acción de la sociedad civil por una participación activa en la toma de decisiones susceptibles de tener un impacto sobre el uso de recursos naturales en sus territorios, a veces mediante herramientas jurídicas especificas por ejemplo mediante la referencia al Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales que reconoce su derecho a ser consultados y a participar en los temas que los afectan.

En realidad, estas divergencias son sólo aparentes y dejan paso a un derecho de acceso a la información e participación del público en materia ambiental muy parecidos en los dos países.

116 Ver por ejemplo la decisión de principio CE, Ass. 3 de octubre del 2008, commune d'Annecy, req. n°297931.

117 Ver por ejemplo las decisiones CC n°2008-564 DC del 19 de junio del 2008 o CC n°2012-282 del 23 de noviembre del 2012.

1.2. Hacia un derecho uniforme del acceso a la información y de participación del público en materia ambiental ?

Al construirse en estos dos países independientemente del derecho administrativo general y bajo la influencia del derecho internacional, el acceso a la información y la participación del público en su rama ambiental gozan de características comunes en Francia y Argentina, formales y sustanciales. Efectivamente, en Francia y en Argentina, el acceso a la información y la participación del público en materia ambiental son objetos de legislaciones ambientales específicas, generales y sectoriales.

En Argentina, la Ley General del Ambiente n°25.675 es la legislación general que establece los presupuestos mínimos de protección del medio-ambiente al nivel nacional. La información y la participación aparecen como objetivos de la política ambiental nacional y se ven consagrados independientemente el uno del otro. Los artículos 16 a 18 determinan las reglas mínimas aplicables para garantizar la información ambiental y los artículos 19 a 20 los fundamentos necesarios a la realización de la participación del público en materia ambiental.

El artículo 16 de le Ley General del Ambiente afirma expresamente el derecho a la información ambiental ya que establece que :

"*Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan. Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada* ».

El artículo 19 de la misma ley reconoce por su lado el derecho de participación pública en los términos siguientes :

« *Toda persona tiene derecho 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.* ».

Al referirse a "todo habitante" y "toda persona", la Ley General del Ambiente argentina, como lo hace también el derecho francés, concibe el derecho a la información y a la participación como derechos subjetivos de los ciudadanos, de la realización de los cuales las autoridades públicas tienen la responsabilidad, aunque la información también puede tener que ser brindada por las personas privadas.

Así mismo este texto fija la obligación para las autoridades públicas de proveer un sistema de información y la obligación de realizar un informe anual, para garantizar la información ambiental. Por otro lado la participación está asegurada por la obligación impuesta a los poderes públicos de institucionalizar los procedimientos de participación y de prever los medios de evaluación de impacto de las actividades antrópicas sobre el medio ambiente así como la planificación en materia ambiental.

En Francia, aunque la reglamentación sea distinta, formalmente también se puede identificar a nivel nacional esta superposición entre las leyes generales de protección del medio ambiente, que fijaron los principios de base del acceso a la información y la participación pública, y las leyes o los textos reglamentarios que definen las herramientas de realización de estos principios. La ley Barnier del 1995 fijó las bases del principio de información y participación en materia ambiental y fue completada por varios textos entre los cuales se destacan la ley del 27 de febrero del 2002 sobre la democracia de proximidad o la reciente ley n°2012-1460 del 27 de diciembre del 2012 sobre la realización del principio de participación del público definida con el artículo 7 de la Carta del medio-ambiente.

Sustancialmente, los derechos de información y participación en materia ambiental están reconocidos por el artículo L. 110-1 del código del medio-ambiente francés en términos muy próximos a los de la Ley General del Ambiente argentina. Según este texto, forman parte de los principios directores del derecho ambiental francés:

"*el principio según el cual toda persona tiene derecho a acceder a las informaciones relativas al medio-ambiente detenidas por las autoridades públicas*", "*el principio de participación en virtud del cual toda persona es informada de los proyectos de decisiones públicas que tienen una incidencia sobre el medio-ambiente en las condiciones que le permiten formular sus observaciones, que están tomadas en cuenta por la autoridad competente* »[118].

Varios textos y jurisprudencias vienen completar o dar precisiones sobre la aplicación del principio de información y de participación en sectores especiales así como en materia de organismos genéticamente modificados (artículo L. 125-3 del código del medio-ambiente francés).

118 Traducción libre.

En Argentina y en Francia, aunque íntimamente relacionados, el acceso a la información y la participación del público en materia ambiental también son el objeto de textos respectivos que desarrollan sus contenidos y prevén las herramientas necesarias para realizarlas. En Francia por ejemplo, se vota la *ley n°2005-3119 del 26 de octubre 2005 que permite la transposición de la directiva europea 2003/4/CE del Parlamento europeo y del consejo del 28 de enero 2003 relativa al acceso del público a la información en materia ambiental* que fija las principales reglas de acceso a la información ambiental. En Argentina, *la ley n°25.831 de Régimen del acceso a la información pública ambiental* (2003) garantiza el derecho de toda persona de acceder a la información ambiental y define sus modalidades de aplicación. Así mismo, la participación es el objeto de varios textos, esencialmente reglamentarios, en los dos países, que organizan los procedimientos de participación por ejemplo la audiencia pública en Argentina o "l'enquête publique" en Francia. Además, en Francia, se aprobó en el 2012 una ley para cumplir con las exigencias constitucionales y fijar un cuadro legislativo como base para fundar este marco reglamentario. Por lo tanto, el Parlamento votó el 27 de diciembre la ley n°2012-1460 relativa a la realización del principio de participación del público definido en el artículo 7 de la Carta ambiental. El texto define las grandes líneas, las condiciones y los límites del principio de participación.

Más allá de sus definiciones y normativas próximas, los instrumentos que permiten la realización de la información y de la participación son parecidos de un derecho al otro.

El acceso a la información embarca en los dos países una definición amplia de lo que puede ser una información ambiental pero también unas exclusiones estrictamente definidas por la reglamentación, así como por ejemplo lo prevé el artículo 7 de la ley n°25.831 en Argentina o el articulo L. 124-4 del código del ambiente francés. En estos dos países también, la obligación de fomentar información ambiental no se encuentra exclusivamente, aunque principalmente, a cargo del Estado en la reglamentación sino que también es una obligación concurrente de los particulares cuyas actividades puedan ser de interés para la sociedad. De forma general, se extiende de a poco la obligación de información ambiental a las personas privadas, sea por extensión de las obligaciones del Estado a entes privados (por ejemplo

a los que están a cargo de servicios públicos), por la naturaleza de sus proyectos (a través de la obligación de evaluación de impactos) o por el reconocimiento de nuevas obligaciones (por ejemplo la obligación de reporting[119] inspirada de los mecanismos voluntarios de RSE[120]).

En Francia y en Argentina, este derecho se realiza mediante un procedimiento específico que permite a las personas solicitar la comunicación de una información ambiental ante las autoridades y tener la posibilidad de recurrir a la justicia en caso de denegatoria de la información Las autoridades también se ven encargadas de proveer la información ambiental y crean servicios dedicados cumplir con esta misión mediante amplios sistemas de información, así como el SIAN en Argentina o la nueva página web toutsurlenvironnement.fr en Francia, bajo la responsabilidad del Ministerio del Medio-ambiente.

La recepción de la idea de participación en los dos países estudiados se inspira de o está influenciada por los sistemas anglo-sajones que, mucho más acostumbrados a la cultura del lobbying y de la toma en cuenta de intereses privados en la toma de decisiones públicas, proponen procedimientos de participación *a priori* de los ciudadanos o de los entes privados, así como el *Notice and comment* en Estados Unidos. Estos procedimientos que obligan a las autoridades a tomar en cuenta las opiniones de los ciudadanos y de los entes privados antes de decidir, tuvieron un impacto grande sobre los otros países en materia ambiental, incluso sobre países como Francia, de tradición puramente romanista. A pesar de ello, estos procedimientos no fueron copiados de un sistema a otro sino adaptados.

En los dos países y en general, la participación se define como el derecho del ciudadano – y la obligación correspondiente del Estado de asegurarlo – de poder participar al procedimiento previo a la adopción de decisiones cuya aplicación podría tener un impacto en el medio- ambiente. Pero no se entiende como la obligación para las autoridades de seguir la opinión pública mayoritaria. Al contrario se excluye expresamente este nexo jurídico. La participación del público

119 La obligación de reporting permite imponer a las empresas la realización de informes sobre su actividad, sus políticas y resultados en el ámbito social, laboral, ambiental y conteniendo datos sobre el nivel de respeto de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción o la diversidad en la empresa.
120 La Responsabilidad social de las empresas o RSE embarca iniciativas voluntarias de estas, más allá de sus obligaciones legales, para lograr objetivos sociales y ambientales en su actividad cotidiana.

en materia ambiental en los dos países estudiados no se halla en un solo procedimiento sino que está garantizada mediante varias herramientas, según el proyecto examinado así como la *concertation préalable*, l'*enquête publique*, le *débat public* en Francia, la audiencia pública, las reuniones abiertas de los entes reguladores de servicio público en Argentina, entre otros instrumentos. También en los dos países, los dispositivos de participación directa de los ciudadanos a la elaboración de las normas pueden estar puestos a disposición en materia ambiental, así como la iniciativa popular o la elaboración participativa de normas en Argentina y el *référendum local* en Francia.

A pesar de divergencias estructurales, el derecho de acceso a la información y de participación pública en materia ambiental aparece concebido de forma bastante parecida en Argentina y en Francia a nivel nacional. Estas convergencias pueden ser cuestionadas porque parecen ser la consecuencia de la imposición vertical, desde arriba hacia abajo, es decir del nivel internacional, de principios concebidos inicialmente para los ciudadanos, que hubieran debido nacer a nivel local y de forma horizontal, como nuevos dispositivos de democracia directa y participativa. Estas interrogaciones se refuerzan a la hora de medir la efectividad de acceso a la información y de participación pública de los ciudadanos en lo ambiental.

2. La (in)efectividad del derecho a la información y a la participación en materia ambiental en Francia y en Argentina : las convergencias

A pesar de los avances realizados, aún faltan grandes esfuerzos para garantizar una verdadera forma de "democracia ambiental". Esta situación conlleva cierta dificultad para medir la efectividad de estos nuevos principios del derecho ambiental. El acceso a la información y la participación pública en materia ambiental en Francia como en Argentina parecen todavía enfrentarse a una falta de efectividad en la práctica. Esta situación puede explicarse por razones estrictamente jurídicas y por razones que calificaremos como meta-jurídicas.

2.1. Los limites textuales del acceso a la información y de la participación pública en derecho ambiental

En primer lugar, aunque suene paradójico, estos dos principios están concebidos a la vez de forma amplia, comparado con lo que existe en derecho administrativo general, como acabamos de ver, y de forma limitativa en la luz del objetivo que se propone alcanzar.

Efectivamente, en primer lugar, se consagra en los dos países el derecho de acceder a la información en materia ambiental y no verdaderamente el derecho a la información. La diferencia podría aparecer ante todo simbólica pero no lo es. Este derecho de acceso a la información no implica expresamente el difundir toda la información ambiental para todos los actores susceptibles de llevar a cabo actividades humanas con impacto fuerte en el medio-ambiente y aún menos hacer que esta información sea accesible e inteligible de acuerdo con el principio de seguridad jurídica. Aunque los textos prevean la obligación para las autoridades públicas de poner a disposición de los ciudadanos sistemas de informaciones y a pesar de los grandes avances conseguidos gracias a la difusión electrónica de datos, esta información puede ser limitada. El acceder a la información implica también cierto activismo de parte de los ciudadanos para pedir la información, lo que puede excluir de hecho en algunos casos, las clases sociales pobres, excluidas del acceso a la justicia y a lo jurídico en general.

Así mismo, aunque estén enumeradas en una lista exhaustiva y aparentemente limitativa, las excepciones a las informaciones que deben ser difundidas cubren un ámbito de acción bastante importante de los poderes públicos y de los entes privados. Por ejemplo el artículo 7 de la ley de acceso a la información ambiental argentina se refiere las siguientes excepciones :

"a) Cuando pudiera afectarse la defensa nacional, la seguridad interior o las relaciones internacionales;

b) Cuando la información solicitada se encuentre sujeta a consideración de autoridades judiciales, en cualquier estado del proceso, y su divulgación o uso por terceros pueda causar perjuicio al normal desarrollo del procedimiento judicial;

c) Cuando pudiera afectarse el secreto comercial o industrial, o la propiedad intelectual;

d) Cuando pudiera afectarse la confidencialidad de datos personales;

e) Cuando la información solicitada corresponda a trabajos de investigación científica, mientras éstos no se encuentren publicados;

f) Cuando no pudiera determinarse el objeto de la solicitud por falta de datos suficientes o imprecisión;

g) Cuando la información solicitada esté clasificada como secreta o confidencial por las leyes vigentes y sus respectivas reglamentaciones. »

La simple lectura del artículo deja ver la posibilidad de extraer una gran parte de las informaciones de la categoría de las "informaciones ambientales" de las cuales toda persona puede obtener comunicación.

En Francia, el legislador excluye también una serie de informaciones importantes del ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información. El artículo L. 124-4 du *code de l'environnement* excluye expresamente: una serie de documentos emitidos por entes públicos designados, los documentos relativos a la defensa nacional, a la política exterior de Francia, a la seguridad del Estado o de las personas, a la moneda y al crédito público, a procedimientos jurisdiccionales, a la búsqueda de infracciones fiscales y aduaneras, también como la información cuya revelación podría comprometer la protección del medio-ambiente o de la persona que la divulga, la información relativa a la actividad de los servicios de Información y de estadísticas, los documentos en fase de elaboración, etc.

En otros términos la definición misma de la información ambiental en los textos deja ver el amplio panel de informaciones a los cuales los ciudadanos no pueden tener acceso aunque se refieran a hechos que tienen un impacto importante sobre el medio-ambiente.

En segundo lugar, en los dos países, se denuncia la falta de consecuencia jurídica de las herramientas de participación del público a la toma de decisiones en materia ambiental. En realidad, la participación del público no está concebida como un proceso de decisión colectiva, sino solo como una formalidad de presentación de todas las opiniones emitidas por los interesados. Así el segundo párrafo del artículo 20 de la Ley General del ambiente en Argentina establece que "*La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública* ». De la misma forma, en derecho francés, el ente que lleva un proyecto y las autoridades solo deberán tomar en cuenta las opiniones emitidas por el público durante l'*enquête publique*, sin necesariamente tener que modificar el proyecto para integrarlas, salvo error manifiesto.

2.2. Los obstáculos prácticos a la efectividad del acceso a la información y de la participación del público en derecho ambiental

En la práctica, tres insuficiencias principales del acceso a la información ambiental y de la participación del público en la toma de decisiones en materia ambiental están denunciadas frecuentemente en los dos países :

- la complejidad o la falta de claridad de la información ambiental entregada por las autoridades, que puede impedir su entendimiento por los ciudadanos o que puede ser negada en caso de existencia de controversias científicas,

- la imposibilidad de exigir y/u obtener una información completa de parte de los entes privados, más especialmente cuando son sociedades con sedes al extranjero que no se someten necesariamente a toda la reglamentación del país de explotación de los recursos naturales,

- la ausencia de verdadera relación jurídica entre la participación del público y la toma de decisiones de las autoridades públicas que mantienen en casi todos los casos el poder de decidir "en contra", en base a un poder discrecional excepcionalmente censurado por los jueces.

El resultado de esta situación de hecho y derecho es bastante interesante ya que los últimos quince años fueron a la vez la época en la cual mejoraron más que nunca el acceso a la información pública y la participación del público a la toma de decisiones, por lo menos en sus aspectos jurídicos formales, y la época en la cual aparecen las más fuertes crisis de legitimidad política y jurídica de las decisiones públicas, especialmente en cuestiones ambientales.

En otros términos, condenadas a ser solo emitidas y no tomadas en cuenta, las opiniones pronunciadas sobre algunos proyectos producen lógicamente el efecto contrario a lo previsto. Los ciudadanos, lejos de sentirse asociados a un proceso democrático, se sienten, en algunos casos polémicos aún más desconsiderados que cuando las decisiones se adoptaban por los poderes sin ninguna forma de participación previa en base a la legitimidad política de los representantes.

En Francia, el proyecto de construcción del aeropuerto Notre-Dame des Landes en el Oeste es el símbolo de estas paradojas. Introducido desde los finales de los años sesenta, este proyecto tuvo en este momento unos opositores asociativos que no tenían muchos poderes de acción jurídicos. Reactivado desde el 2000, el proyecto generó una fuerte oposición ciudadana, más allá de los vecinos o de las agricultores presentes en los terrenos, que fue creciente hasta hoy a pesar de que se hayan utilizado herramientas de participación del público así como la del debate público y hayan sido realizadas varias encuestas públicas. El proceso reveló la desigualdad existente entre los participantes al debate público, y la pérdida de credibilidad de los procedimientos de información y de participación pública.

En Argentina, el proyecto de gran envergadura de Vaca Muerta llevado a cabo en la provincia de Neuquén, del cual la sociedad civil y los medias de comunicación empezaron a hablar hacia el año 2010, también revela límites de los dispositivos de acceso a la información y de participación del público en materia ambiental, aunque se manifiestan jurídicamente de forma distinta. En Vaca Muerta se encuentra una formación de petróleo y de gas considerable que un consorcio, integrando la empresa Chevron, explota y proyecta explotar por medio del fracking. Este método de extracción, polémico por tener un impacto fuerte sobre el medio-ambiente, especialmente sobre el agua, fue al origen de la contestación de la explotación por una parte importante de la sociedad civil. En este contexto, el Estado argentino, por razones económicas y de política energética, pasó un acuerdo secreto con la empresa petrolera Chevron relativo a la explotación de los recursos. Por una parte, este caso, como el de Notre-Dame des Landes, puso en relieve una fuerte preocupación de los ciudadanos, mucho más allá de los vecinos o de los habitantes del sitio considerado, y una demanda social creciente para reforzar la legitimidad de las decisiones públicas e privadas de explotación de los recursos naturales.

Por otra parte, nos enseña los límites de los procedimientos de participación de los cuales muchos proyectos escapan por ser de interés nacional, lo que también sucede en Francia donde el derecho ofrece la posibilidad de seguir procedimientos especiales según el objetivo perseguido o reglamentaciones muy herméticas a los procesos de participación, por ejemplo en materia de explotación de las centrales nucleares o de grandes proyectos urbanísticos.

En fin, en el contexto actual, aparece absolutamente necesario concebir un derecho de acceso a la información ambiental y de participación pública que genere obligaciones y sanciones de la misma naturaleza para las autoridades públicas y las empresas privadas, en la medida en que los proyectos de amplitud están, cada vez más, llevados a cabo por entes públicos y privados conjuntamente. En este sentido, cabe poner en relieve los avances realizados por los poderes públicos para mejorar el acceso a la información ambiental, así como el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina del 10 de noviembre 2015, en la cual se ordenó hacer públicas las cláusulas secretas pasadas entre YPF y Chevron en el proyecto de explotación de Vaca muerta. La Corte dió al derecho de información un amplio contenido, a partir de los distintos textos jurídicos internos e internacionales que lo fundamentan, aplicándolo a la actividad de interés público de YPF, a pesar de su estatuto de sociedad privada y del carácter económico de la información pedida. La Corte suprema subrayó la importancia y el rol de este derecho como medio de control democrático, distinto del control administrativo interno realizado por los entes públicos[121].

Conclusión

El derecho a la información y la participación pública goza de un amplio reconocimiento normativo en Francia y en Argentina. A pesar de ello, en ambos países sigue siendo concebido como un derecho de procedimiento y no como un derecho substancial. Para realizar

121 Corte Suprema de Justicia de la Nacion argentina, 10 novembre 2015, CAF 37747/2013/RH1 Giustiniani, Ruben Hector c/ YPF SA s/ amparo por mora.

un proyecto con incidencia en el medio-ambiente, los entes públicos o privados tienen que consultar el público pero la opinión pública no guía la decisión final. Numerosos procedimientos son susceptibles de paliar las carencias del acceso a la información ambiental y de la participación del público a las decisiones con impacto sobre el medio- ambiente. Se podría reconocer por ejemplo un veto ciudadano en materia ambiental o un control jurisdiccional automático de una serie de decisiones cuantitativa y cualitativamente relevantes. Sin embargo, la solución no se encuentra solo en la multiplicación de las herramientas jurídicas sino también en las dimensiones políticas y sociológicas de la transformación de los procesos democráticos.

Bibliografía selectiva :

Fuentes legales

infoleg : http://infoleg.mecon.gov.ar/

legifrance : http://www.legifrance.gouv.fr/

Doctrina

J. CHEVALLIER, "Le débat public à l'épreuve. Le projet d'aéroport Notre-Dame des Landes", *AJDA,* 2013, p. 779.

M. DEFFAIRI, *La patrimonialisation en droit de l'environnement,* Préface de Maryse DEGUERGUE, IRJS éditions, Paris, 2015, 902 p.

D. TRUCHET, *Droit administratif,* Thémis, PUF, 2015.

A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, Thémis, PUF, 2014.

FARN (Fundacion ambiente y recursos naturales), « Acceso a la informacion y participacion en materia ambiental. Actualidad del principio 10 », 2006, 216 p.

Capítulo 3
El derecho a la información medioambiental : enfoque comparativo Francia-Brasil

Adélie Pomade[122]

Introducción

En Francia, como en Brasil, el derecho a la información es una condición previa a la participación popular. Este derecho está recogido en la Constitución francesa y brasileña así como en los instrumentos internacionales de las organizaciones a las cuales participan los dos países. Además, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos consagran el derecho a la información. En consecuencia, Francia y Brasil quedan obligados a respetarlos.

En ambos países, el derecho a la información consiste en la difusión de información, y su circulación entre los diferentes actores sociales. En la práctica, este derecho se manifiesta a través de consultas o concertaciones públicas cuyo objetivo es la recopilación de opiniones. Este derecho es original porque se puede observar por dos vertientes. Por un lado, consiste en el derecho de la población a obtener información por parte de la autoridad pública, es la definición común. Por otro lado, consiste en el derecho de la población a proporcionar información, tan como lo reclaman poblaciones que exigen poder exponer sus propios conocimientos del terreno durante un proceso decisorio (Da Silva Barros et al., 2006). No se debe confundir el derecho a la información

122 Doctora en Derecho, habilitada para dirigir investigaciones (HDR). Investigador asociado al CEDRE – Universidad Saint-Louis de Bruselas (Bélgica) y al IODE – Universidad Rennes 1 (Francia). Este artículo fue realizado en el marco del proyecto CIRCULEX financiado por la Agencia nacional de la Investigación francesa (ANR) <ANR-12-GLOB-0001-03 CIRCULEX>

y derecho a la participación, sino que se debe distinguir el "proceso" de participación (aspecto procesal) y el "contenido" de la participación (la información transmitida). Aunque este doble sentido exista en Francia y en Brasil, el contenido de la información resulta algo distinto. En Francia, el contenido se refiere principalmente a las técnicas utilizadas para explotar los recursos mientras que en Brasil se refiere a las propiedades y a los beneficios de les recursos para las poblaciones.

Este artículo propone un estudio comparativo del derecho a la información entre Francia y Brasil respondiendo a tres preguntas: ¿Cuáles son las convergencias y las divergencias en el derecho a la información en los sistemas legales y jurisprudenciales franceses y brasileños? (1) ¿Cómo se manifiesta el derecho a la información en la práctica y cuál es su impacto sobre la noción de gobernanza, en particular la gobernanza forestal? (2).

1. El derecho a la información medioambiental en el derecho positivo y en la jurisprudencia: la afirmación de un derecho fundamental

Actualmente en Francia, el derecho a la información medioambiental está desarrollándose bajo la influencia de la Unión Europea que alienta a los ciudadanos europeos a participar en la adopción de decisiones de manera "libre e informada". Esta participación "libre e informada" es uno de los pilares de la política medioambiental francesa y europea. Forma parte del principio de participación del público en la toma de decisiones. Según una interpretación política de este principio, si la información se remite a la población lo suficientemente pronto, la mayoría de los proyectos, planes o programas previstos se podrían tomar de forma consensuada. Este punto de vista no refleja perfectamente la realidad porque en muchos casos, una información transmitida al comienzo del proyecto no es suficiente para solucionar los conflictos de intereses que nacen durante el proceso de debate.

1.1 El derecho positivo en Francia y Brasil

En Francia, el derecho del público à la información, y a la participación en las decisiones que tienen impacto sobre el medioambiente se encuentra en varios textos. Uno de los primeros textos que reconoce el derecho a la información es la ley Barnier, de 2 de febrero de 1995[123] (Jegouzo, 1995). Este texto introduce un principio general de participación en el Código Rural. La Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia, de 25 de junio de 1998, ratificado en 2002 por el gobierno francés, enmarca este derecho. En la Convención, el derecho a la información, previsto en el artículo 4, es parte de un tríptico: la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia. Según la Convención, en materia de medio ambiente, un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente. Además contribuye a concientizar el público sobre los problemas medioambientales y darle la oportunidad de expresar sus preocupaciones. Igualmente, conviene mencionar el artículo 7 de la Carta del Medio Ambiente 2005, incorporada en la Constitución francesa de 1958. Este artículo 7 establece un "principio de participación" que incluye dos partes: una fase de información y una fase de participación efectiva del público (Hostiou, 2003). El derecho a la información se encuentra en el artículo L.110-1 II del Código del Medio Ambiente. Por último, la Ley de 27 de diciembre de 2012[124], ha distinguido claramente el derecho a la información y el derecho a la participación. Ahora los dos derechos se encuentran en dos párrafos diferentes. Al contrario de lo que pudiera pensarse, la separación del derecho a la información y el derecho a la participación en el artículo L. 110 del Código del Medioambiente no se origina en un enfoque espontáneo del legislador, y no pone de relieve la intención de consagrar más el derecho a la información. De hecho, resulta de una violación del principio de la participación en su componente participativo. Más claramente, la Ley del 27 de diciembre 2012 ha

123 **Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF du 3 février 1995, p. 1840.**

124 **Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, JORF 28 décembre 2012, p. 20578.**

modificado el artículo L.110 en razón de su inconstitucionalidad[125]. Sin embargo, esta distinción entre la participación y la información sienta las bases para el fortalecimiento probable del derecho a la información como un derecho fundamental, pero la falta de experiencia sobre esta modificación textual no permite hoy sacar conclusiones.

El Derecho francés debe adaptarse al Derecho de la Unión Europea. Por esa razón, es importante conocer las recomendaciones de sus instituciones para el período posterior a 2015[126]. La Comisión europea insiste en la accesibilidad de la información medioambiental, significando que no es suficiente dar la información. En efecto, la información debe ser adaptada a sus destinatarios (Pomade, 2012). Desde el punto de vista de la Unión Europea, la accesibilidad de la información implica una información más transparente y un mejor acceso a los datos disponibles. Para la Comisión, une información más transparente presupone une información de calidad, lo que significa fiable y clara. Es decir que su contenido y vocabulario deben ser comprensibles. Una información clara no sólo presupone que los documentos estén traducidos en diferentes lenguas de los Estados miembros de la Unión, sino también que estén vulgarizados para ser divulgados con vocabulario común. Por ejemplo, la información científica transmitida no debe ser incompleta o aleatoria. Los Estados miembros de la Unión, y en particular Francia, deben ser capaces de proporcionar datos necesarios para la protección de los bosques y el cambio climático, el uso sostenible de los recursos bioenergéticos[127].... Esta necesidad se puede ilustrar por el empleo del vocabulario científico por los expertos. Por esta razón, el Comité Económico y Social Europeo promueve un "lenguaje sencillo (...) evitando terminología especializada y sofisticada", sin reemplazar "el científico por el emocional".

El derecho a la información se ejercita en diversos procesos, incluyendo el proceso de consulta[128]. La consulta se presenta como una fase de comunicación con el público, o como medida para recabar las opiniones de los ciudadanos (Brodhag et al., 2004). Caracteriza la expresión de una opinión individual o colectiva hacia la administración (Weber, 1968). En este caso, la administración informa al público y, a su vez, el público informa a la administración. Aquí, la consulta se limita al flujo de información sin tener en cuenta un aspecto discursivo. La consulta pretende esencialmente elevar la información a las autoridades públicas porque el público está invitado a expresar su "preocupación" (Jamay, 1998), dar consejo o una opinión (El receptor de la información es la autoridad pública. Esta función informativa de la población es una manera para la gente de proporcionar la información. En resumen, observamos que el derecho a la información puede consistir: 1) en el derecho a recibir información y 2) en el derecho a proporcionar la información. En el segundo caso, la población es fuente de información.

En Brasil, el derecho de los pueblos a ser consultados se encuentra en el artículo 231 de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 (Tustin, 2006). El derecho a la información forma parte de los derechos y deberes individuales y colectivos[129]. El Derecho Francés y el Derecho Brasileño son similares en este punto. Sin embargo, la legislación brasileña es más específica sobre el contenido de este derecho. De hecho, implica el reconocimiento de la organización, del idioma, de las creencias, de las tradiciones y los derechos indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan[130]. Eso se debe a que las comunidades indígenas y sus organizaciones están reconocidas como personas jurídicas que pueden defender sus derechos e intereses en los tribunales. Estos derechos están detallados en el "Estatuto do Indio"[131], que extiende la protección de la ley brasileña a todos los grupos indígenas para ponerlos en situación de igualdad con el resto de la población brasileña.

Al igual que en Francia, el derecho a la información medioambiental, entendida como el derecho a recibir información y a aportar información, está en el derecho a la "Consulta Previa", como afirmó un decreto del 22 de agosto 2002 (Artículo 2, XIII). Al mismo tiempo, varios textos internacionales llegaron a consolidar este derecho: El Convenio sobre la Diversidad Biológica en 1992 (Artículo 8 (j)), Las Directrices de Bonn en 2002 (Artículo 36), La Declaración de las Naciones Unidas

125 DC CC n° 2012-282 QPC du 23 octobre 2012, *Association FNE et autres*.
126 COM(2012)95 FINAL du 7 mars 2012
127 Les recursos bioenergéticos remiten a los recursos biológicos que producen energía después su transformación. Droulers (M.), Le défi des biocarburants au Brésil, *L'information géographique*, 2009, n° 1, Vol. 73.
128 Artículo L. 222-2 du code de l'environnement ; artículo L. 229-9 du code de l'environnement.

129 Título II Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I dos direitos e deveres individuais e coletivos.
130 Constituição Federal [C.F.] art. 231.
131 Lei No. 6.001, de 19 de dezembro de 1973, 1 D.O.U. 21.12.1973.

sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2008, El Protocolo de Nagoya de 2010, El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de 1989 (también llamado Convenio Nº 169) de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Brasil.

El derecho a la consulta previa, libre e informada, implica el derecho de las comunidades locales a participar a las decisiones relacionadas con el uso de sus conocimientos tradicionales, y garantiza el derecho a ser informado, a participar, a ser consultado, a ser escuchado. Por tanto, existe un grado de convergencia entre Francia y Brasil: los dos sistemas jurídicos reconocen el derecho a la información medioambiental, este derecho puede ejercerse en el marco de las consultas previas, y el derecho a la información se puede ver en general como el derecho a recibir información y el derecho a proporcionar información.

Otro punto en común que tienen, es la calidad de la información suministrada a la población. En Francia, bajo el liderazgo de la Unión Europea, se debe comunicar una información clara y comprensible, es decir, asequible por el público. Eso incluye información traducida al idioma o la lengua del país, e informes de expertos explicados. El requisito es idéntico en Brasil, pero parece más evidente porque la pluralidad lingüística está presente dentro del país. Por ejemplo, hay cerca de 218 pueblos indígenas, 180 de los cuales mantienen su lengua original (Azevedo, Ricardo, 2002). El Consejo de Gestión del Patrimonio Genético de Brasil ha adoptado varias resoluciones desde 2003[132]. Algunos apuntan a las obligaciones de la autoridad pública: proporcionar información en un lenguaje accesible, incluso el uso de la lengua materna, y garantizar el derecho a la asistencia para las poblaciones. En esto, las comunidades tienen derecho a que se les proporcionen expertos científicos y lingüísticos, recursos técnicos y / o jurídicos durante el proceso de consulta.

Sin embargo, la dimensión cultural y tradicional de la información emitida por las poblaciones es esencial en Brasil mientras que en Francia sólo se la toma en cuenta de forma incipiente. En efecto, el conocimiento tradicional es una fuente de información reconocida en Brasil (Celentano, 2014), mientras que en Francia lo es de forma marginal. En Brasil, la explotación de los recursos, como son la madera exótica

132 Résolution n°05 /2003 , 06 /2003 , 09 /2003 et 12/2004.

o las raíces por parte de las farmacéuticas, han llevado a la construcción de estándares y marcos jurídicos, no sólo para mejorar la organización de sus operaciones, sino también para reafirmar el derecho de los pueblos a proteger sus conocimientos (Buck, Hamilton, 2011). Este se refleja en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2008: " Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública" (Artículo 15). También es el ejemplo del Protocolo de Nagoya en 2010, en el cual se pensó en regular las actividades de bioprospección al fin de evitar la llamada biopiratería. La importancia del conocimiento tradicional está consagrada en otros textos jurídicos. Esto garantiza a un grupo local el derecho a no relevar la información o el derecho a asegurar su supervivencia a pesar de la difusión de la información. en esta misma línea tenemos al Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), que establece que "Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente" (Artículo 8 (j).

1.2. La jurisprudencia francesa y brasileña

La jurisprudencia vigila también la aplicación del derecho a la información. Francia es miembro del Consejo de Europa. Por esta razón, se refiere a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). En el asunto Taskin, el TEDH reconoció los derechos de información y participación como derechos fundamentales[133] En el asunto Guerra, El TEDH obligó les Estados a transmitir

133 CEDH, 10 novembre 2004, Taskin et autres c. Turquie, Rec. 2004- X, §119.

información clara y exhaustiva[134]. En los asuntos Tátar[135] y Flachglas Torgau[136], reconoció el carácter obligatorio de la información previa. Más aún, a la luz de los asuntos Okyay Di Sarno, Fadeyeva y Bacila, se puede pensar que este proceso de información permite a las poblaciones acceder a los conocimientos y a la adquisición de una forma de conocimiento medio ambiental.

Brasil está sujeto a los mismos tipos de obligaciones de información, pero están sometidos a las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH)[137]. Por ejemplo, el asunto más conocido es probablemente el de 2010, cuando la CIDH se pronuncia sobre el caso de los pueblos indígenas de la cuenca del río Xingu en Brasil, en relación con la central hidroeléctrica de Belo Monte en el Estado de Pará (Fança Machado et al., 2011). La presa de Belo Monte es un importante proyecto contenido en el Programa de Aceleración del Crecimiento de Brasil (Programa de Aceleração do Crescimento). La construcción de esta presa permite a Brasil para acceder a una mayor independencia energética, en particular en la cuenca del Amazonas, altamente dependiente de los combustibles fósiles. El proyecto es fuertemente criticado por los pueblos indígenas y muchas organizaciones ambientales en Brasil porque la presa implicaría inundar un área de aproximadamente 500 km y tendría un impacto considerable sobre el medio ambiente, lo que resulta en una reducción significativa de la biodiversidad y desaparición especies de raras. En abril de 2010, una decisión judicial suspendió el proyecto por inconstitucionalidad, en virtud de disposiciones nacionales que protegen los territorios de los indios del Amazonas. Esta decisión fue anulada el mismo día por la decisión de un otro tribunal. A continuación, se interpuso un recurso ante la CIDH. En ella solicita al gobierno de Brasil suspender de inmediato el proyecto de licencia y construcción de la mega represa hidroeléctrica Belo Monte. La CIDH sostiene que la obra pone en peligro la vida y la integridad personal de las comunidades indígenas habitantes de la cuenca, entre ellas, comunidades en aislamiento voluntario. La medida se tomó en respuesta a una denuncia en noviembre del 2010 por una coalición de organizaciones de la sociedad civil, en nombre de las comunidades indígenas afectadas por el proyecto. La CIDH exige al gobierno de Brasil el cumplimiento de 4 condiciones mínimas antes de iniciar cualquier obra relacionada a la construcción de la represa: 1/ realizar procesos de consulta previa, libre e informada, cuyo objetivo sea llegar a un acuerdo, a cada una de las comunidades beneficiarias de la medida cautelar, de manera que sean culturalmente adecuadas. 2/ Garantizar de forma previa a la realización de consultas, el acceso de las comunidades indígenas a los Estudios de Impacto Ambiental y Social del proyecto, en un formato accesible en cuanto al contenido, y traducidos a los respectivos idiomas indígenas. 3/ contener una evaluación del impacto social y ambiental del proyecto en una formato accesible, y con la traducción a las lenguas indígenas pertinentes.

134 CEDH, 19 février 1998, *Guerra c. Italie*, req. n° 14967/89.

135 CEDH, 27 Janvier 2009, *Tătar c. Roumanie*, req. n° 67021/01.

136 CEDH, Grande chambre, *Flachglas Torgau GmbH c. Bundesrepublik Deutschland*, 14 février 2012, aff. C-204/09.

137 Inter-American Commission on Human Rights, **MC 382/10 – Comunidades Indigenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil, 1st April 2011.**

2. El derecho a la información medioambiental en práctica: un derecho de efectividad variable

El derecho a la información implica que las poblaciones reciban una información completa. No existe una definición exacta de esta completud, sólo se puede decir que la información debe ser lo más detalla posible para dar a sus destinatarios una visión del proyecto lo más completa y exacta posible. De la lectura de las disposiciones jurídicas, la obligación de exhaustividad parece incumbir solamente a la administración. A través de una interpretación amplia de la expresión, la gente no sólo tiene derecho a recibir la información, sino también a difundirla. El transmisor de la primera información es la autoridad pública, pero el emisor de la segunda es la población. El contenido de la información es diferente: por un lado, se trata de una información técnica, científica, relativa al proyecto o a la legislación en cuestión, el impacto sobre la salud y el medio ambiente, etc. Por otro lado, es una información de tipo social que se refiere a la cultura, la experiencia, y las tradiciones, etc. En Francia, como en Brasil, esta doble circulación de la información medioambiental, previa a cualquier decisión pública, se encuentra en la gestión

forestal. Podemos tomar como ejemplo dos zonas forestales francesa y brasileña para estudiar aplicación del derecho a la información. Por un lado, el Macizo de las Landas de Gascuña en Francia y por otro lado la selva amazónica[138].

2.1 El caso de las Landas de Gascuña francesa y de la selva amazónica

En Francia, el derecho a la información se observa en la elaboración y revisión de la Carta del Parque Natural Regional de las Landas de Gascuña[139]. La Carta contiene directrices no sólo para preservar los hábitats y las especies presentes en el área forestal, sino también la creación de un marco más o menos normativo en el que la explotación de los recursos del bosque es posible. La elaboración de la Carta es un largo proceso durante el cual la población local se pude expresara través de un procedimiento llamado "consulta pública". Este procedimiento consiste en informar la población sobre el proyecto de Carta, y recoger sus observaciones. La primera Carta fue elaborada en 1970[140], pero en 2010, se empezó su revisión.

La consulta pública se llevó a cabo durante un mes, del 30 de mayo al 30 de junio, con servicios administrativos en 14 lugares diferentes en todo el territorio del macizo. Un aviso de apertura de la consulta fue publicado al menos 15 días antes de su inicio, durante toda su duración en los ayuntamientos, así que en la prensa local y regional. Durante la duración de la consulta, se pudo consultar una copia del expediente en varios puntos del territorio[141]. Además de los documentos, un registro de investigaciones con folletos no móviles rubricados[142] por el presidente y los miembros de la comisión de consulta ha sido presentado en otros 14 ayuntamientos en la Región. El Decreto que confirma el estatuto del macizo en "Parque Natural Regional de las Landas de Gascuña" fue firmado por el primer ministro 21 de enero 2014 (Diario oficial del 23 de enero 2014). En ese procedimiento, la información ha sido transmitida al público por diversos medios para garantizar su accesibilidad. Se observa que cuando la autoridad pública ha cumplido con su obligación de informar a las poblaciones, la gente también le ha remitido información (42 observaciones por escrito, verbalmente o por correo). La mayoría de las 42 observaciones se clasifican en diversas categorías, incluyendo el ecoturismo, la agricultura y la silvicultura, el medio ambiente y el paisaje, la identificación de los habitantes con el territorio, la financiación y la gestión de del Parque.

En Brasil, se puede observar la aplicación del derecho a la información por el estudio de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El Caso más significativo es el caso Belo Monte antes citado. La realización del proyecto de Belo Monte fue sujeto a la obtención de un permiso en sí condicionada al cumplimiento de un procedimiento estricto. Este procedimiento requiere, entre otras cosas, la realización de un estudio de impacto ambiental y el establecimiento de las audiencias públicas. Estas audiencias se llevaron a cabo por el IBAMA (Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables). IBAMA ha abierto la consulta pública el 06 de agosto 2009 para que las personas que estaban directa e indirectamente afectadas por el proyecto fuesen informadas, que se manifiesten y ofrezcan sus opiniones. Cuatro audiencias se llevaron a cabo en las ciudades de Altamira, Brasil Novo, Belém e Vitória do Xingu. El objetivo de estas reuniones era presentar los resultados de los estudios de impacto medioambiental a las poblaciones indígenas afectadas por la construcción de las instalaciones. Estas audiencias fueron organizadas conjuntamente por el IBAMA, la

138 Este trabajo fue realizado en base a entrevistas personales en el Parque Natural Regional de las Landas de Gascuña y en base a la experiencia de Eliane Moreira, Professora a la Universidad Federal de Pará (Brasil), ante las comunidades indias.

139 Los parques regionales son creados para proteger y exhibir grandes zonas rurales habitadas. Se puede clasificar "Parque Natural Regional" un territorio predominantemente rural cuyos paisajes y hábitats naturales y el patrimonio cultural son de gran calidad, pero cuyo equilibrio es frágil. Un parque natural regional está organizado en torno a un proyecto concertado de desarrollo sostenible, basado en la protección y mejora del patrimonio natural y cultural. La gobernanza de este tipo de territorio varía según sitios, pero siempre moviliza la autoridad pública, los grupos de defensa del medio ambiente, las partes interesadas al nivel local (empresas, habitantes…).

El Parque de las Landas de Gascuña tiene una superficie de 336 052 hectáreas.

140 La primera Carta corresponde a la creación del Parque.

141 la "Maison du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne" (que fue sede de la encuesta pública) en los 27 ayuntamientos del Departamento de Gironda, en los 26 ayuntamientos que participan en el departamento de las Landas, en el sitio web del Parque.

142 Este documento contiene todas las investigaciones realizadas antes del abierto de la Consulta. Ofrece información sobre los impactos ambientales, económicos y sociales de la gestión del Parque al futuro. De forma, debe ser presentado en un cuaderno cuyas páginas se numerarán para garantizar que ninguna información se ha ocultada o retirada.

Fundación Nacional del Indio (FUNAI) y Eletronorte que es responsable del proyecto.

Aunque se realizaron audiencias públicas, algunos participantes han criticado fuertemente la participación de las partes interesadas en estas reuniones. El Fiscal de la República, Rodrigo Costa e Silva, quiso expresar su descontento criticando el formato de cuatro audiencias públicas. De acuerdo con él, el establecimiento de la audiencia pública no permitió la participación efectiva de los interesados. Miembros de la sociedad civil también protestaron contra la audiencia pública celebrada en Belém el 15 de septiembre de 2009. Uno de los directores del Foro Oriente Amazon (Representante de la FAO), Matthew Waterloo, declaró que la audiencia pública fue "una farsa" porque la gente no tuvo el derecho a expresarse y hablar de los impactos del proyecto sobre los bosques y su ecosistema. Según otros miembros del Ministerio Público, la audiencia de Belém no reunió muchos indios. En protesta, los Fiscales abandonaron el teatro Margarida Schivazapa, la cuarta etapa de las audiencias públicas. Ellos deseaban emprender acciones legales contra las cuatro audiencias organizadas en este contexto.

Dada la distancia entre los municipios y el tamaño del proyecto, el número de audiencias públicas a menudo se ha considerado insuficiente para garantizar la audiencia de todas las personas afectadas por la construcción y operación de las instalaciones. Por lo tanto, se pidió que las audiencias organizadas por IBAMA, requeridas para autorizar el proyecto, no se validen. El conflicto se levantó con el gobierno federal, porque argumentó que se habían cumplido los requisitos legales para organizar audiencias públicas. Declaró que el procedimiento había sido observado con absoluta precisión, teniendo en cuenta todos los aspectos sociales y ambientales, y que el gobierno brasileño había actuado con eficacia y diligencia para satisfacer las demandas existentes. Este sentimiento también fue compartido por el director general de la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (Aneel), Nelson Hubner, quien indicó que las audiencias públicas con las comunidades indigenas se había hecho con una gran participación de las comunidades y representantes de la sociedad. Señaló que todos los procesos se habían seguido, con el rigor necesario.

2.2 Perspectiva comparada sobre la noción de gobernanza

El ejemplo de la Carta del Parque Natural Regional de las Landas de Gascuña podría dar una idea muy positiva de la autoridad pública francesa con relación al derecho a la información. Las búsquedas realizadas por especialistas de los comunidades indias nos enseñan que la aplicación del derecho a la información en Brasil es a menudo bastante negativo (Moreira, 2014). A menudo se observan numerosas violaciones del derecho a una consulta previa. Los procedimientos utilizados son inapropiados y se critica el autoritarismo de las instituciones durante las audiencias públicas. La cultura conservadora de las autoridades públicas obstaculiza la aplicación de la consulta previa como instrumento efectivo de la participación pública en la gestión del medio ambiente[143]. Muy a menudo, los gobiernos manipulan audiencias públicas, determinando lugares prácticamente inaccesibles para su realización, y por lo tanto impide la libertad de expresión de los ciudadanos. Además, en 2012, durante la decimonovena sesión del Consejo de Derechos Humanos de los Estados Unidos, el grupo mediatizado en torno al jefe Kayapo Raoni alertó al Consejo el hecho de que el Estado brasileño no respetó los derechos de los pueblos indígenas, tal como garantiza por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en particular en la ejecución de su estrategia energética en la Amazonia. En apoyo de su posición, evocó, en primer lugar, la construcción de muchas presas hidroeléctricas, incluyendo el icónico de Belo Monte, a continuación, la relajación del Código Forestal Brasileño[144] que compromete loes estilos de vida de muchos pueblos indígenas, por último, denunció la falta de consulta en muchas ocasiones, a pesar de que son exigidas (De Abreu, 2012). En la práctica, Brasil se acordó de sus obligaciones en varias ocasiones: por el Instituto Brasileño del Medio Ambiente, el Ministerio Público de la Federación, el Tribunal Supremo de Brasil, por James Anaya, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el los dere-

143 Sobre estas affirmaciones: Moreira (E.), Direitos do povos tradicionais, Seminaire SENAR, Université Fédérale Mato Grosso, septembre 2014.
144 Ley 12.651 / 12.

chos indígenas, la Comisión Interamericana de derechos Humanos[145] y, finalmente, por la Justicia Federal de la región de Pará[146].

Sin embargo, Francia parece tener tantos errores de procedimientos en relación con la información transmitida a la población como Brasil, y la jurisprudencia nos demuestra con frecuencia. También la sancionan con regularidad sus tribunales nacionales. La jurisprudencia sanciona la violación del derecho a la información, sobre la decisión de creación de plantas industriales. Por ejemplo, el juez administrativo decidió que un prefecto no respetó la obligación de información contenida en el principio de la participación cuando concedió una autorización de explotar un vertedero municipal sin someter el proyecto a una consulta pública[147]. Presentar el proyecto es un medio de información pública. Además, el juez dictaminó que la consulta de un órgano representativo formado por funcionarios electos localmente, representantes de los sindicatos y de las asociaciones como parte de la creación de una central nuclear no es una consulta pública[148]. En otros casos, el juez estimó que no se respeta el derecho a la información si una consulta pública se organiza sobre la base de un expediente incompleto, insuficiente y cuando el público no ha participado de manera efectiva en el proceso de elaboración del proyecto declarado de utilidad pública[149].

El derecho a la información, en su sentido más amplio, que es recibir y difundir información, se ejerce en el marco de la participación de las comunidades locales. El objetivo es recopilar informaciones sólidas para mejorar la gestión del espacio forestal. Tal idea se encuentra en el concepto de la gobernanza forestal (Chambers, 1997). Existen varias definiciones de aquella expresión, pero se puede mencionar a la propuesta por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Gobernanza forestal puede ser descrito como el modus operandi por el cual los funcionarios y las instituciones adquieren y ejercen su autoridad en la gestión de los recursos forestales (FAO,

145 CIDH Precauciones: MC 382/10.

146 Le Brésil suspend ses relations avec la Commission interaméricaine des droits de l'Homme», Centre d'Etudes interaméricaines (05 mai 2011), http://gitpa.org/Autochtone%20GITPA%20300/gitpa300-16-20bresilACTUCIADH.pdf

147 Tribunal Administrativo de Amiens, 30 décembre 2003, n° 002140; Tribunal Administrativo Grenoble, 19 mai 2004, n° 0100723.

148 CE 6 juin 2007, *Réseau Sortir du nucléaire*, req. n° 292386.

149 CE, 15 mai 2006, no 278942, Assoc. des Riverains de la Ligne des Carpates.

OITB, 2009). Buena gobernanza forestal se caracteriza por un proceso de desarrollo de políticas previsibles, abiertas e informadas, basadas en la transparencia, un ejecutivo responsable de sus actos y una participación de la sociedad civil muy fuerte en las decisiones que afectan al sector. Esta gobernanza tiene por objeto garantizar las funciones ecológicas del espacio y aprovechar los bienes y servicios que estas funciones proporcionan al hombre (madera, fibra, savia...) (Fearnside, 1999). Todas estas informaciones que remiten a los conocimientos científicos, tradicionales y técnicos, implican una gestión colectiva en la que las interacciones entre las partes interesadas son eficaces, transparentes y legítimas (Kooiman, 2003).

En el caso de las Landas de Gascuña, el gobierno actual se basa en el predominio de las instituciones públicas. Sin embargo, se reivindica cada vez más la intervención de las poblaciones para expresar sus conocimientos. De este modo, se podría pensar que esta gobernanza puede lograr una mejor integración de la población. En este sentido, lo ideal sería contar con los diferentes usuarios de la tierra. Agrupados en foros territoriales, estos colectivos de usuarios (residentes, empresarios, gerentes, operadores....) participarían en la co-construcción de políticas locales, en particular en las esferas de uso del suelo, la gestión de los recursos naturales (incluyendo el agua) y la innovación. Esto implicaría un fuerte flujo de información entre las partes interesadas y por lo tanto un ejercicio "máximo" del derecho a la información. Esta perspectiva podría asimilarse a los comités de cuenca hidrográfica que existen en Francia[150] y también en Brasil[151]. El comité de cuenca es una asamblea que reúne a los diferentes actores, públicos o privados, que actúan en el ámbito del agua. Su propósito es discutir y definir de manera concertada las principales áreas de gestión de la política de recursos hídricos y la protección de los medios acuáticos naturales. Es por esto que a menudo se llama el "Parlamento del Agua" (Martins, 2013).

En Brasil, la misma forma de gobernanza esta prevista, pero su establecimiento sigue siendo hipotética y presentada como el mejor escenario. Benno Pokorny, Guilherma Cayres y Westphalen Nunes han estudiado varios casos concretos de participación del público (Pokorny, Guilherma, Westphalen, 2004). Señalaron que la participación, el empo-

150 Existe doce comites de cuenta en Francia metropolitana y departamento de ultramar.

151 Por ejemplo, el comité de cuenta Tietê-Jacaré en el Estado de Sao-Paolo.

deramiento y la colaboración se han convertido no sólo en los principios rectores del desarrollo de las poblaciones locales, sino también la fuente de una nueva forma de gobernanza. De hecho, La Consulta Previa está directamente relacionada con el derecho del pueblo a la libre autodeterminación (Marés de Souza Filho, 2009). Basándose en la participación de actores locales, estos autores proponen una forma de modelización de la gobernanza, especialmente forestal, cuya idea principal es la creación de "proyectos locales" y no "proyectos para locales". En regla general, las comunidades no participan de los programas de desarrollo de proyectos, sino que terceras personas pilotan y organizan el proyecto desde su inicio. Las comunidades locales llevan a cabo proyectos para terceros. Estos proyectos no se llegaron a terminar porque no encuentran la adhesión de la población local. Para garantizar su éxito, es esencial que la población local participe previamente en la fase de definición del programa. Los terceros deberán abandonar sus hábitos de dominación y restringir su asistencia sólo a la intervención de los locales.

Conclusión

El derecho a la información se encuentra en Francia et en Brasil y presente un contenido casi idéntica. Consiste en la obligación por la autoridad pública transmitir la información a la población, y recíprocamente, consiste en la posibilidad por la población proporcionar información sobre su experiencia y sus conocimientos. Además, la información debe ser transmitida como parte del proceso de consulta cuyo procedimiento es, en derecho, bastante similar. El proceso supone que las poblaciones afectadas serán informadas de forma clara y apropiada, con suficiente antelación a la decisión. La jurisprudencia garantiza el respeto del derecho a la información, sancionando la consulta previa cuando no está respectada, cuando así lo exige. Está claro que las condenas por tribunales supranacionales son frecuentes. Ponen de manifiesto la falta de cumplimiento de las obligaciones legales por los Estados. Los estudios de la Carta del Parque Regional Francesa y del proyecto de presa en Brasil consignados en este artículo no tienen la intención de denunciar las actitudes de las autoridades públicas francesa y brasileña, sino en resaltar la diferencia entre las informaciones ambiental transmitidas al público interesado en relación con las cuestiones ambientales y humanos. En Francia, el territorio de las Landas es muy pequeño pero, los desafíos son económicos, sociales y ambientales pero no suponen impactar todo el país. En este caso, el intercambio de la información está garantizado y la decisión parece consensual. Al contrario, el ejemplo brasileño afecta a un territorio muy vasto con desafíos fundamentales al nivel local, federal y gubernamental. En este caso, la información no fue difundida de manera transparente, causando un contencioso.

La observación práctica de la gestión del espacio forestal pone de relieve grandes diferencias. Esta gestión se lleva a cabo hoy en una reflexión más amplia sobre la noción de gobernanza. Los ejemplos franceses y brasileños toman su significado: una gestión local parece ser el camino a seguir para mejorar la difusión de la información ambiental y por lo tanto construir una nueva forma de gobernanza basada en una idea de proyecto por locales y para locales. Por supuesto, y esta es la dificultad del ejercicio, si la reflexión al nivel local tiene un gran potencial en términos de eficiencia y eficacia de los instrumentos de gestión implantados, todavía tiene articularse con escala global en el que se llevará a efecto.

Bibliografía

Aparecida de Mello (N.), Théry (H.) (dir.), (2003), L'Etat brésilien et l'environnement en Amazonie : évolution, contradictions et conflits, L'espace géographique, n° 1

Avis du CESE sur le « Livre vert concernant la protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne: préparer les forêts au changement climatique COM(2010)66FINAL », NAT/474, 15 septembre 2010, http://www.eesc.europa.eu

Avis du CESE sur le thème « Initiatives collectives de la société civile en faveur du développement durable », 764/2010, 26 mai 2010.

Azevedo (M.), Ricardo (F.) (2002), Indigenous lands and peoples: recognition, growth and sustenance, in

Brodhag (C.) et al. (2004), Dictionnaire du développement durable, AFNOR.

Buck (M.), Hamilton (C.) (2011), The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity, Review of European Community & International Environmental Law, *pp. 47-61.*

Celentano D et al. (2014), Perceptions of environmental change and use of traditional knowledge to plan riparian forest restoration with relocated communities in Alcântara, Eastern Amazon, *Journal of Ethnobiology and Ethnomedicine*.

CESE, Avis de la section spécialisée « Transports, énergie, infrastructures, société de l'information » sur le thème « Favoriser un large accès à la bibliothèque numérique européenne pour tous les publics », 13 février 2008, www.eesc.europa.eu

Chambers, R. (1997), Whose Reality Counts? London, UK: Institute of Development Studies ; Carmen, R. and M. Sobrado (2000), A Future for the Excluded. Job Creation and Income Generation by the Poor, Clodomir

Conférence ministérielle « *un environnement pour l'Europe* », Sofia, Bulgarie, 23-25 octobre 1995, *RJE* 1999, numéro spécial « la Convention d'Aarhus », p. 115.

Da Silva Barros (B.), López Garcés (C.L.), Pinto Moreira (E.C.), Do Socorro Ferreira Pinheiro (A.),(2006), O Direito dos Povos Tradicionais sobre seus Conhecimentos Associados à Biodiversidade: as distintas dimensões destes direitos e seus cenários de disputa, In Proteção aos Conhecimentos das Sociedades Tradicionais, Centro Universitário do Pará, pp. 309-332.

De Abreu (K.), (2012), Código Florestal ea busca da perfeição, *Folha de Sao Paulo*, el 29 de septiembre.

Décision n° 97/872/CE du Conseil du 16 décembre 1997, concernant un programme d'action communautaire pour la promotion des organisations non gouvernementales ayant pour but principal la défense de l'environnement, JOCE du 30 décembre 1997.

Fança Machado (A.M.), Ramos Pereira (B.), De Oliveira Raos (L.), Usina hydroeléctrica Belo Monte: Implicações institucionais, econômicas e socioambientais, 2011, http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/belo_monte_-_narrativa.pdf

FAO, OITB, (2009), Gouvernance forestière et atténuation des effets du changement climatique, Publications FAO, 12 p.

Fearnside (P.) (1999), Biodiversity as an environmental service in Brazil's Amazonian forests: risks, value and conservation, Environmental Conservation, pp 305-321.

Hogan (D.J.), Berquo (E.) and. Costa (H.S.M) (eds.), *Population and Environment in Brazil: Rio +10*, CNPD

Hostiou (R.) (2003), La lente mais irrésistible montée en puissance du principe de participation, *Droit de l'environnement*, n° 112, pp. 182 et ss.

Jamay (F.), (1998), Le droit à l'information : un principe général du droit de l'environnement, thèse, Université Paris 1.

Jegouzo (Y.) (1995), La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *RDI*, p. 203.

Kooiman (J.) (2003), Societal Governance, Demokratien in Europa, Katenhusen et al. (eds.), Springer Fachmedien Wiesbaden, pp. 229-250.

Marés de Souza Filho (C.F.) (2009), Estatuto dos povos indígenas, *Pensando oDireito*, pp. 19-24.

Martins (R.C.), (2013), La scientifisation de la politique dans la gestion de l'eau au Brésil, A*utrepart*, n° 2, DOI: 10.3917/autr.065.0085.

Moreira (E.), Direitos do povos tradicionais, Seminaire SENAR, Université Fédérale Mato Grosso, septembre 2014.

Parlement européen, séance plénière, 15 décembre 2011, « Accès du public aux documents: plus de transparence au sein de l'UE », www.europal.europa.eu

Pokorny, B., G. Cayres, and W. Nunes (2004). "Improving collaboration between outsiders and communities in the Amazon." In C. Colfer (ed.), The Equitable Forest: Diversity, Community and Resource Management (pp. 229–241). Washington DC: Resources for the Future.

Pomade (A.), (2012), Accessibilité et interactivité de l'information environnementale. Perspectives européennes, *Revue Aménagement-Environnement*, pp. 132-143.

Res(2003)8 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 19 novembre 2003 relatif au statut participatif des organisations internationales et non gouvernementales auprès du Conseil de l'Europe, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp ?id=88887&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75

Résolution du Parlement européen du 20 avril 2012 sur notre assurance-vie, notre capital naturel stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 (2011/2307(INI)), Vendredi 20 avril 2012, www.europarl.europa.eu

Tustin (J.) (2006), Traditional knowledge and intellectual property in brazilian biodiversity law, *Texas Intellectual Property Law Journal*.

Weber (Y.) (1968), L'administration consultative, LGDJ, p. 1.

Capítulo 4
O acesso à informação como meio de concretização de direitos humanos fundamentais: o exemplo brasileiro da Lei de Acesso a Informação

Renata de Assis Calsing[152],
Júlio Edstron S. Santos[153]

Introdução

O acesso à informação, em especial de dados governamentais, é um direito humano fundamental em si, mas também, e especialmente, um mecanismo de efetivação de outros direitos humanos fundamentais. Neste diapasão, o presente artigo buscará demonstrar como o *E-sic*, mecanismo eletrônico do Estado brasileiro que facilita o acesso à população de dados públicos de maneira gratuita e facilitada, pode ser um meio de garantir maior efetividade ao direito em questão.

Contudo, facultar acesso de maneira célere não significa, por si só, efetividade ao direito. Alguns ajustes ainda devem ser realizados para que o sistema como um todo possa dar máxima eficiência aos preceitos da Constituição Federal e da Lei de Acesso à Informação. Como recorte objetivo da presente pesquisa focaremos a análise no sistema recursal,

152 Coordenadora Acadêmica e Professora Titular do Curso de Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas do Centro Universitário de Brasília (UDF). Doutora em Direito pela Universidade de Paris I, *Panthéon-Sorbonne*. Mestre e Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília, UNICEUB. Professora Associada do PPGD do UniCEUB. Analista de Finanças e Controle da Controladoria Geral da União. renata.calsing@gmail.com

153 Professor dos cursos de graduação em Direito e Relações Internacionais e especialização da Universidade Católica de Brasília (UCB). Doutorando em Direito pelo UniCEUB. Mestre em Direito Internacional Econômico pela UCB/DF. Membro dos grupos de pesquisa NEPATS - Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor da UCB/DF, Políticas Públicas e Juspositivismo, Jusmoralismo e Justiça Política do UNICEUB. edstron@yahoo.com.br

que fica circunscrito à própria administração que negou a informação, o que pode fazer com que haja interferências políticas indesejáveis no sistema; e no alcance do sistema às pessoas com baixa escolaridade e/ou dificuldade no uso da internet, demonstrando que para que o direito de acesso à informação seja realmente efetivo é necessário melhorar a educação do país, em especial no que concerne a formação cidadã.

Para alcançar o objetivo traçado, começaremos por uma revisão bibliográfica que demonstrará os principais conceitos e a evolução histórica dos direitos humanos fundamentais, além de apresentar relevantes normas jurídicas, no plano interno e internacional, sobre o acesso à informação. Concluiremos com uma análise de dados oriundos da Controladoria Geral da União visando encontrar interseções entre a aplicação da lei nos últimos três anos e alguns desafios ainda existentes para efetivar o direito fundamental à informação e, com isso, consolidar a democracia brasileira.

1. O direito ao acesso a informação: análise histórica e comparativa

O Direito de acesso à informação provém de um processo histórico de aumento da responsabilidade estatal para com os cidadãos e de forte pressão internacional na melhoria da transparência e governança do Estado. No Brasil, o tema foi regulamentado recentemente, mas desde a Constituição de 1988 já estava presente no ordenamento jurídico. Demonstraremos a seguir a importância histórica e jurídica da positivação do direito de acesso à informação enquanto um direito humano fundamental, que busca assegurar o direito a liberdade, informação e a verdade. Mesmo que de construção recente, o processo de formação do direito positivado serve para nos dar compreensão da sua aplicação prática.

1.1 O direito a informação e do acesso à informação: aspectos gerais e aplicabilidade na ordem jurídica nacional e internacional

Em um Estado Democrático de Direito, a liberdade é o direito de se fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, se estendendo para liberdades positivas como o direito à locomoção, à expressão, à informação e ao acesso a informação. Neste sentido:

"A liberdade de expressão constitui um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática e compreende não somente as informações consideradas como inofensivas, indiferentes ou favoráveis, mas também aquelas que possam causar transtornos, resistência, inquietar pessoas, pois a Democracia somente existe a partir da consagração do pluralismo de ideia e pensamentos, da tolerância de opiniões e do espírito aberto ao diálogo" (MORAES, 2013, p. 112).

A liberdade de expressão se constitui em um dos pilares da democracia moderna, tendo em vista que todos devem participar da construção e aperfeiçoamento do chamado Estado Democrático de Direito, que precisa da participação informada dos cidadãos para se legitimar e se constituir sob o pilar do verdadeiro interesse público. Por isso, a liberdade de expressão deve ser ampla e englobar "[...] não só o direito de expressar-se oralmente, ou por escrito, mas também o direito de ouvir, assistir e ler". (MORAES, 2013, p. 112). Conceitualmente tem se que: "a palavra informação designa o conjunto de condições e modalidades de difusão para o público (ou colocada à disposição do público)" (SILVA, 2007, p. 109). Desta forma, este direito tanto reflete a possibilidade de expressar as próprias opiniões quanto acessar a produção de conhecimento das demais pessoas. Neste diapasão, a liberdade de expressão pode ser dividida em dois aspectos, ou seja, na obrigação negativa de o Estado não intervir nas manifestações pessoais dos indivíduos, buscando se respeitar a pluralidade, bem como o dever positivo de criar e manter condições para que as pessoas tenham acesso à informação, ou conforme Silva: "O mesmo é dizer que a liberdade de informação compreende a liberdade de informar e a liberdade de ser informado" (2007, p. 109).

Salienta-se que nenhum direito é absoluto, todos devem ser cotejados no plano prático e aplicados ao máximo possível em uma situação real. Com isto, deve-se ter em mente que nem toda manifestação de pensamento pode ser tolerada, como acontece com os

chamados "discursos de ódio", que ferem o princípio da liberdade e da igualdade. Assim como, devido ao princípio da proporcionalidade, nem todas as informações podem ser amplamente divulgadas, como é o caso de acesso a dados sobre segurança de autoridades, equipamentos militares ou mesmo agentes públicos ativamente infiltrados em organizações criminosas.

A liberdade de informação é um direito amplo que deve ser entendido como a possibilidade tanto de oferecer opiniões quanto de receber esclarecimentos sobre determinados assuntos que lhe são pertinentes. "A liberdade de informação compreende a procura, o acesso, o recebimento e a difusão de informações ou ideias, por qualquer meio, e sem dependência de censura" (SILVA, 2007, p. 109). Ainda, podemos dizer que o "direito fundamental de acesso à informação é um dos direitos constitucionais relativos à informação. É o direito de se informar" (STEINMETZ, 2013, p.301), de onde podemos afirmar que é a forma pela qual a pessoa pode buscar formas de conhecer determinado assunto de seu interesse, em especial, em relação aos assuntos públicos, já que são, por sua natureza, de interesse coletivo, e dizem respeito à sociedade como um todo. O direito de acesso à informação é tanto um direito fundamental subjetivo, que possibilita a qualificação da democracia atual devido à divulgação de experiências positivas e negativas, quanto um direito social que impõe ao Estado o dever de informar as pessoas ao máximo possível.

O direito fundamental de acesso à informação contribui para a livre formação das ideias, opiniões, avaliações, convicções e crenças da pessoa sobre assuntos ou questões de interesse público, relativos ao Estado e à sociedade civil, e de interesse individual ou de grupo. (STEINMETZ, 2013, p.301). Contata-se que o direito a informação e ao seu acesso são instrumentos imprescindíveis à atualidade, suas aplicações vão desde o consentimento informado que é à base da bioética até a construção de uma democracia participativa.

1.2 O direito ao acesso à informação no Direito Internacional

Diferentes documentos internacionais tratam do tema "informação". No Direito Internacional o tema é tratado especialmente no

que concerne o direito de liberdade de expressão, mas vem sendo expandido para atingir o direito de "acesso à informação". Como em outras áreas, o direito internacional e comparado tem o condão de influenciar as leis brasileiras, o que efetivamente ocorreu no caso da Lei de Acesso à Informação brasileira, espelhada em normas alienígenas, como a inglesa e a americana.

Mendel (2009) discorre que a origem remota do direito de acesso à informação na legislação da Suécia de 1776. Já Calderon (2013) adota a Declaração dos Direitos do Homem de 1789 como seu gênesis, tendo em vista que com ela se introduziu a liberdade de opinião, inclusive religiosa, o que pode ser considerado como o início do direito a informação. Também há de se notar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos promulgada em 10 de dezembro de 1948 aduzisse em seu artigo 19:

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.

Como consequência direta De forma também foi editada a Resolução n. 59 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1976 que versa sobre a liberdade de informação

A importância destes dispositivos no plano internacional é demonstrada por Boff: "A fala não é apenas um meio de comunicação. É a maneira como o ser humano pensa, ordena o mundo e constrói continuamente a realidade" (1999, p. 253). Ou seja, por meio da liberdade de informação se cria uma realidade com a contribuição individual e coletiva dos cidadãos. Devido as constantes discussões sobre a força vinculante da Declaração Universal, o direito à informação e o seu acesso foram repetidos no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966. Ainda no âmbito da ONU, em 1993, foi criada a figura do Relator Especial sobre a liberdade de Opinião e Expressão, que tem a função de analisar a implementação destes direitos nos países membros e fornecer anualmente um relatório.

Também há de se notar que o Pacto de São José da Costa Rica ou Pacto Interamericano de Direitos Humanos de 1969, que foi internalizado pelo Brasil, também tratou deste assunto da seguinte maneira:

Artigo 13 – Liberdade de pensamento e de expressão 1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.

O supracitado artigo aduz que a circulação de informações se constrói um ambiente democrático, necessário à efetivação dos direitos humanos fundamentais nos dias de hoje. Além disso, coloca o acesso à informação em um patamar supralegal ou convencional, tal como deduzido por Gomes e Mazzuoli (2013), que estabelece um óbice para legislações restritivas e autoritárias e ao mesmo tempo um parâmetro internacional que deve ser almejado pelo Estado:

"[...] é mister deixar claro que o direito à liberdade de pensamento e de expressão, para além de uma dimensão individual, tem também uma dimensão social, que importa no reconhecimento de que todos têm direito de intercambiar informações e de defender os seus pontos de vista. Esse direito abrange o de difundir e expandir tais informações a quem quer que seja. Em contrapartida, importa também no direito que todas as pessoas têm de receber informações de qualquer natureza" (GOMES e MAZZUOLI, 2013, p. 178).

Esta também é a posição adotada pela Corte de São José da Costa Rica que em no parecer consultivo OC-5 de 13 de dezembro de 1985 sobre a liberdade de imprensa, que assim declarou:

"30. El artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión "comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole..." Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su próprio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a "recibir" informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamento ajeno" (CIDH, 1985).

Ponto fulcral no excerto é que além do direito de pensamento e de expressão, há o reconhecimento ao direito de acesso à informação enquanto um direito humano, que não pode ser tolhido por ações estatais, salvo por motivo social justificado. O direito de acesso à informação foi também mencionado no plano interamericano através da Declaração de princípios sobre a liberdade de expressão, aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 2000:

"REAFIRMANDO o Artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que estabelece que o direito à liberdade de expressão inclui a liberdade de buscar, receber e divulgar informações e ideias, sem consideração de fronteiras e por qualquer meio de transmissão".

Vale a pena destacar que o dispositivo legal acima menciona em seu artigo 4° que: "o acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito" (CIDH, 2015). Também não se deve olvidar que a sociedade civil organizada representa um importante papel para a concretização do direito ao acesso de informação. No âmbito internacional, podemos destacar, entre outros, a atuação da ONG Artigo 19, que formulou uma série de princípios, aceitos pelo Relator da ONU sobre a Liberdade de Opinião e Informação. São eles: máxima vinculação, obrigação de publicar, promoção de um governo aberto, limitação da abrangência das exceções, procedimentos que facilitem o acesso, custos, reuniões abertas e proteção para os denunciantes.

Tais princípios podem ser entendidos como balizas hermenêuticas a guiar as ações estatais para a concretização do direito de acesso à informação, aumento o alcance democrático do Estado. Ou, conforme Bobbio: "que todas as decisões e mais em geral os atos dos governantes devam ser conhecidos pelo povo soberano sempre foi considerado um dos eixos do regime democrático" (1986, p. 87).

1.3. O Direito à informação nos planos constitucional e infraconstitucional brasileiro

O Direito de Acesso à Informação está positivado tanto na Constituição Federal Brasileira, o que o coloca no ápice do ordenamento jurídico interno, como no plano infraconstitucional, tendo sido editados uma Lei e um Decreto visando garantir a procedimentalização do acesso à informação, aumentando a efetividade deste Direito e ampliando a participação social na gestão pública. No plano constitucional brasileiro o direito de acesso à informação está expresso no artigo 5°, incisos XIV e XXXIII, que ditam:

XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

(...)

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Vemos que a previsão constitucional busca "assegurar a todos o acesso à informação, inclusive (e principalmente) àquelas produzidas pelos órgãos públicos" (CALDERON, 2013, p. 15). Desta maneira, se poder afirmar que o acesso à informação é um direito fundamental expresso, compreendendo: "[...] as ações ou condutas de procura, levantamento, consulta, pesquisa, coleta, ou recebimento de informações" (STEINMETZ, 2013, p.301). Já no plano infraconstitucional brasileiro se tem que o direito constitucional de acesso à informação regulamentado pela Lei Federal nº 12.527/2011 que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, tendo criado "mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades" (CGU, 2015), tal como evidencia a Controladoria Geral da União.

Por meio deste texto normativo ficam obrigados os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive os Tribunais de Conta e Ministério Público, além de entidades privadas sem fins lucrativos, que devem dar publicidade ao recebimento e destinação dos recursos públicos recebidos, cumprindo-se desta forma os imperativos constitucionais previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição da República.

No âmbito Federal a Lei de Acesso à Informação (LAI) foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012, que estabeleceu os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações no Governo Federal. O acesso à informação deve ser entendido como a faculdade de receber informações pessoais ou úteis à pessoa interessada, assim como dados públicos, o que pode "constituir uma importante diretriz para fins de delimitar um mais adequado comportamento do Estado" (TAVARES, 2013. p. 349), contribuindo para o combate à corrupção e a cristalização do Estado Democrático de Direito, calcado na participação cidadã. A Lei de Acesso, como norma regulamentadora do direito constitucional, ampliou as regras de publicidade do Estado, a tornando regra, sendo o sigilo a exceção. Serão acessíveis informações públicas produzidas ou custodiadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública, com exceção às informações cuja divulgação indiscriminada possa trazer riscos à sociedade ou ao Estado – informações classificadas.

Contudo, sob a ótica do Estado Democrático Procedimental, ou seja, os paradigmas constitucionais, lastreados na existência de instrumentos populares de participação cidadã, existem poucas reservas sobre os assuntos que não podem ser acessados pela população em geral. Bem como todas as exceções ao acesso à informação devem estar previstas em lei, além de serem absolutamente necessárias. Observe-se que para definir e, assim, eliminar possíveis dúvidas, o art. 4°, inciso I, da Lei nº 12.527/2011, define informações como: "dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, registrados em qualquer suporte ou formato" (BRASIL, 2015). As informações devem ser prestadas sem qualquer exigência de motivação do cidadão sobre o porquê do seu pedido ou a finalidade pretendida, além de fornecê-las de forma gratuita[154]. De acordo com o art. 10, § 8°, é proibido exigir que o solicitante informe os motivos de sua solicitação, o que não impede que o órgão/entidade dialogue com o cidadão para entender melhor a demanda, visando assegurar maior completude e acuracidade da informação prestada.

154 De acordo com o art. 12 da Lei de Acesso à Informação podem ser cobrados os custos dos serviços e dos materiais utilizados na reprodução e envio de documentos, apesar da gratuidade do acesso às informações públicas.

Mas, qual é o papel da Lei de Acesso à informação brasileira? Primeiramente, ela é fundamental na consolidação da democracia no Brasil, já que permite maior participação da sociedade na gestão pública, servindo ainda como mecanismo facilitador do controle social sobre o governo. É, por isso, um meio de aperfeiçoamento da gestão pública, atuando como um mecanismo de combate à corrupção e controle das escolhas realizadas pelos gestores públicos. Esse é uma mudança importante, porque o acesso à informação nem sempre foi à regra. A falta de transparência e participação social na gestão do dinheiro público e das políticas governamentais, somadas à falta de gestão documental pelo Estado, eram barreiras ao efetivo exercício da cidadania e instrumento de manutenção dos abusos autoritários presenciados no passado recente brasileiro. Sabe-se que no passado brasileiro há uma aproximação dos interesses privados com o exercício do poder público, causando o que o filosofo Habermas denomina de "colonização da esfera privada" (2002, p.186), como se demonstra pelos sucessivos escândalos de corrupção e desvio de recursos federais descobertos recentemente.

O acesso à informação procedimentalizado pela LAI (Lei de Acesso à Informação) também favorece maior transparência, que permite conhecimento ao cidadão sobre o seu Estado e as escolhas orçamentárias e de políticas públicas por ele realizadas, sendo um importante mecanismo de combate à corrupção e desvios de recursos públicos como, por exemplo, os casos de uso inapropriados de cartões corporativos por membros da alta administração do Poder Executivo[155]. O conhecimento sobre a atuação dos órgãos de governo pelos cidadãos e pelos órgãos de controle, internos e externos, inibe o uso de recursos públicos para fins não sedimentados pela lei ou pelo interesse social. As informações passam a ter maior visibilidade, principalmente pelo papel da mídia e organizações sociais na requisição de informações, fazendo com que o controle social seja ampliado.

Neste âmbito, a Lei de Acesso à informação (LAI) traz dois tipos de obrigações distintas e complementares. A primeira é a transparência ativa, onde o órgão ou entidade tem que disponibilizar informações pela internet para o acesso da população em geral. A segunda, a transparência passiva, é dada por meio da criação de um canal ou Serviço de Informações ao Cidadão, onde qualquer pessoa, física ou jurídica, pode solicitar dados daquele órgão ou entidade, que terá um prazo de resposta, devendo justificar a sua não concessão. A transparência ativa, descrita segundo o art. 7º do Decreto 7724/12:

"É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas". Compreende, ainda, de acordo com o art. 6º da LAI:

I – gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II – proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III – proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

A transparência ativa do governo federal brasileiro se baseia em dois pilares. O primeiro é o Portal da Transparência, que centraliza informações transversais, detalhando: gastos e arrecadações do Governo Federal; informações sobre o seu quadro funcional, incluindo salários de servidores civis e militares; sanções e punições aplicadas a servidores, cidadãos, empresas e ONGS; e outras informações como imóveis funcionais, relação de anistiados e gastos com grandes eventos esportivos, como a Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas do Rio em 2016.

O segundo pilar é mantido por cada órgão, que deve disponibilizar em sua página da internet informações de interesse coletivo, destacando o sitio destas informações por meio de um banner de acordo com a barra de identidade do Governo Federal, conforme artigo 7º, do Decreto 7724/2012, alterado pelo Decreto nº 8.408, de 2015. O artigo ainda traz, em seu §3º, os itens mínimos a serem disponibilizados pelos órgãos:

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1o, informações sobre:

I – estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;

155 Várias autoridades foram questionadas por utilizaram indevidamente o cartão corporativo, tendo inclusive sido abertas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) no Congresso Nacional Brasileiro para apuração de irregularidades. Em 2007 a Ministra da Promoção da Igualdade Racial, Matilde Ribeiro, foi demitida por uso irregular do cartão; No mesmo ano, Orlando Silva, Ministro dos Esportes, optou por devolver aos cofres públicos mais de R$ 30 mil, gastos com itens pessoais, a fim de evitar penalizações.

II – programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;

III – repasses ou transferências de recursos financeiros;

IV – execução orçamentária e financeira detalhada;

V – licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;

VI – remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VII – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; e

VIII – contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei no 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC.

IX – programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

A transparência passiva é disponibilizada por meio de canais de contato com o cidadão, que podem ser presenciais (todos os órgão devem fornecer esse atendimento) e eletrônicos. O sistema eletrônico se chama *E-sic* e permite a solicitação de informação, acompanhamento de prazo e recebimento de respostas. É um canal inovador e de fácil acesso, sem custo para o usuário, que evita filas ou deslocamentos. Além disso, o sistema único do governo federal permite que o Órgão Responsável pela fiscalização da Lei, a Controladoria-Geral da União, acompanhe o cumprimento da LAI e gere relatórios estatísticos e gerenciais.

2. Implementação da Lei de Acesso à Informação brasileira

A partir de dados da Controladoria Geral da União (CGU), órgão responsável por coordenar a implementação da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Poder Executivo federal brasileiro, demonstraremos aspectos relacionados à efetividade da citada Lei, em seus aspectos positivos, como a ampla utilização do sistema de acesso à informação no Brasil apesar da novidade da norma; e seus aspectos negativos, que podem ser entendidos como desafios a serem ainda apurados a fim de aumentar a efetividade e eficácia do acesso à informação no Brasil.

O direito à informação, além de ser um direito fundamental positivado, é especialmente reconhecido como mecanismo procedimental de busca e concretização de outros direitos fundamentais. Isto porque o direito de acesso à informação deve servir para ampliar o controle social sobre o Estado e suas escolhas políticas, servindo para a concretização de direitos fundamentais e da própria democracia, tendo em vista que ele é um vetor de fortalecimento e qualificação das opiniões da população. Apesar de estar em vigor somente desde maio de 2012, a LAI já conta com números expressivos que demonstram sua eficácia social. Segundo dados da Controladoria-Geral da União (CGU), até o mês de julho de 2015 haviam 265 mil pedidos de acesso à informação com mais de 365 mil perguntas realizadas por 146 mil solicitantes. Foram abrangidos todos os Estados da Federação Brasileira e 80% dos municípios.

É uma clara expressão da necessidade de regulamentação do direito constitucional, ou seja, a LAI expressa um desejo social incontestável de ter conhecimento dos dados públicos, de participar da gestão do Estado. Contudo, acreditamos que o sucesso da Lei também é devido ao sistema E-*sic*, que facilitou o uso do direito de acesso à informação, que pode ser realizado por qualquer cidadão por meio da internet e sem custo algum. Antes da LAI e da criação do seu sistema eletrônico, o direito já existia e era assegurado pela Constituição, mas seu uso era ínfimo. Em termos de efetividade formal, a LAI é quase irrepreensível: 98% dos pedidos foram respondidos e 76% atendidos com tempo médio de resposta de até 14 dias – abaixo do prazo legal máximo estabelecido.

A título de comparação, o prazo de sentenciamento dado pelo Supremo Tribunal Federal apontado em um relatório da FGV Rio para causas relacionadas ao direito administrativo é de 153 dias. Esse prazo é reduzido nas causas penais por influência dos Habeas Corpus, sendo em média de 54 dias (FGV-Rio, 2014, p. 06). A Lei não disciplina, todavia, a qualidade das informações prestadas, o que pode enfraquecer sobremaneira a efetividade material de sua aplicação. Neste sentido: "Seria tornar morta à letra da Constituição, neste direito específico, se as infor-

mações assim prestadas não forem plenamente confiáveis" (TAVARES, 2013, p. 350). Apesar da falta de previsão legal expressa, pelos princípios da moralidade e legalidade, informadores do Direito Administrativo brasileiro, as informações prestadas devem ser verídicas e completas, porque só assim será concretizado o direito fundamental de acesso à informação, ou ainda nos dizeres de Silva: "A prestação deve ser a mais completa possível" (2007, p. 129).

Afora a qualidade das informações prestadas, temos as negativas de acesso à informação, o que pode acontecer por diferentes razões. Na prática, a maioria dos pedidos negados – 36,5% - foi em razão de haver, no pedido, dados pessoais como parte da resposta, ferindo o direito à privacidade de outros cidadãos, que estão amparados por proteção constitucional da intimidade e privacidade. Em segundo lugar, 13,5% dos pedidos negados tiveram embasamento em legislação específica que protegia o sigilo da informação solicitada, que se refere a temas sensíveis como segurança nacional e de altas autoridades da República brasileira. Em terceiro e quarto lugares aparecem negativas em razão da qualidade do pedido, que foram genéricos e/ou incompreensíveis. Já 8% dos pedidos foram negados com base em informação sigilosa classificada pela Lei 12.527/2011. Outros 7,5% foram negados por exigir tratamento adicional de dados, enquanto 7,3% foram negados pelo pedido ser desproporcional ou desarrazoado. Cabe destacar que as negativas por desproporcionalidade e irrazoabilidade são categorias usadas quando houver por parte do órgão trabalho excessivo para produção da informação, o que contraria o interesse público, já que a atividade final do órgão ficaria prejudicada para produção de informações, como por exemplo, pedidos de *todos os atos, ofícios, memorandos, cartas, e-mails, etc. produzidas pelo órgão nos últimos 10 anos*.

As negativas de acesso à informação podem ser contestadas segundo o artigo 15 da LAI: "no caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência". Este recurso é interposto à autoridade que negou o pedido com prazo de resposta de cinco dias. Havendo novamente recusa em disponibilizar a informação, o cidadão pode requerer à autoridade imediatamente superior a que denegou o primeiro pedido, com novo prazo de 5 dias para a resposta estatal.

Frente a uma nova negativa de prestação de informações o solicitante poderá manejar um pedido recursal a Controladoria Geral da União (CGU), segundo previsão do art. 16 da Lei: "Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias". Ou seja, verifica-se que há uma clara intenção de que seja prestada a informação, frente ao largo sistema recursal que deverá procedimentalizar o acesso ao dado buscado. Vale ainda destacar que: "negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações" (BRASIL, 2015), de acordo com o artigo 16, § 3° da LAI. O gráfico que segue aponta o número de recursos.

Tabela 1. Quantidade e percentual de recursos manejados com base nos pedidos fundamentados na LAI (Fonte: dados da CGU até o mês julho de 2015).

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações tem poderes recursais, inclusive, para solicitar à autoridade que denegou o pedido que promova a reclassificação de informações que possam ter sido negadas por motivos de reservas legais. Importante salientar que a recusa governamental em dar acesso a informações públicas ainda pode ser contestada judicialmente, frente ao princípio constitucional da inafastabilidade de apreciação do Poder Judiciário, que uma vez provocado, deverá se manifestar sob o direito lesado ou ameaçado.

Contudo, se o avanço do sistema como propomos aqui, é a facilidade e rapidez do meio eletrônico, a busca ao judiciário deve ser evitada ao máximo, já que somente retornaria ao sistema anterior, calcado em

um sistema moroso e sobrecarregado. Sobre este ponto é questionável o fato de que 100% dos recursos endereçados a CMRI foram julgados negativamente ou considerados como tendo perdido o objeto, tal como demonstrado pelo site do Sistema Eletrônico de Serviço a Informação ao Cidadão (E-sic)[156].

Isto pelo caráter político da composição da Comissão, que é formada por Ministros de Estado de livre escolha e exoneração da Presidência da República. Ainda em razão da realidade brasileira de escolha dos Ministros por divisão e acomodação de partidos da base aliada ao Governo, o que pode vir a reduzir ou dificultar uma composição técnica e isenta deste quadro de altos funcionários governamentais. Tal fato revela possível viés institucionalista de proteção da Administração Pública, onde se pode duvidar da isenção de sua composição para julgar os casos que envolvem assuntos sensíveis. Ou seja, não podemos excluir por completo a possibilidade de politização das decisões recursais da CMRI que, por vezes, pode se subordinar aos planos e metas de governo.

Sem querer exaurir o tema, mas a título de exemplo, temos o caso da negativa de acesso aos gastos com cartão de crédito corporativo dado a Ministros de Estado e à própria Presidência da República. Ora, se são gastos que por lei só podem ser realizados em interesse do cargo como representação de um interesse geral da população, não poderia nunca ser negado tal acesso sob o auspício do sigilo ou atentado à segurança do portador. Até porque a CGU exige que o uso do cartão corporativo siga os princípios da: "legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública" (CGU, 2015, p.04). Ou seja, é incompatível a utilização deste instrumento na vida pessoal do seu portador. Assim, se torna claro que era necessária a liberação dos dados para que ficasse claro que aquele valor foi gasto no interesse público e para compras destinadas para realização do objetivo final de trabalho do seu portador e não para gastos pessoais que não devem nunca ser realizados com dinheiro público. Essa é a finalidade da Lei de Acesso à Informação: permitir controle social sobre os gastos públicos e com isso reduzir a corrupção no Brasil.

156 Destaca-se que o E-sic tem um conjunto de relatório sobre o número de pedidos, órgãos e entidades que são demandadas, estando disponíveis em:
http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.html

Neste sentido, a liberação da informação discutida cumpria o imperativo democrático de exercício de controle, inclusive cidadão, sobre as ações públicas que devem ser guiadas para o cumprimento do bem comum e não as necessidades pessoais. Outro ponto relacionado à CMRI diz respeito à proibição de utilizar o Sic para substituir outros procedimentos existentes, como destacou a Comissão na edição da seguinte súmula que serve de parâmetro para todos os órgãos da Administração Pública Federal:

Súmula nº 1: Caso exista canal ou procedimento específico efetivo para obtenção da informação solicitada, o órgão ou a entidade deve orientar o interessado a buscar a informação por intermédio desse canal ou procedimento, indicando os prazos e as condições para sua utilização, sendo o pedido considerado atendido.

O fato de existirem outros sistemas sem a mesma funcionalidade do *E-sic* deve ser usado pela Administração para melhorar o atendimento ao público, e não somente limitar o uso do sistema e não chancelar a necessidade pública de obter informações pessoais obrigando-a a usar sistemas operacionais falhos, se este for o caso. Esta análise se baseia nos dados que determinam os órgãos mais demandados pelo E-*sic*, que são os que realizam políticas públicas de alcance popular, como o INSS, órgão que concentra maior número de pedidos, com 6,79% das demandas ou a Caixa Econômica Federal, com 2,97% dos pedidos. Constatando-se o interesse por assuntos que impactam a vida cotidiana dos cidadãos. Órgãos reguladores de serviços também estão como os principais demandados, entre eles a Agencia Nacional de Energia Elétrica e o Banco Central do Brasil. Dentre os ministérios mais demandados estão o da Fazenda, Saúde e Educação. A tabela abaixo apresenta a relação completa dos órgãos mais demandados pelo E-*sic*.

Tabela 2. Dez maiores órgãos demandas pelos pedidos fundamentados na LAI (Fonte dos dados: CGU, mês de julho de 2015; formato adaptado).

Órgão (10 maiores)	Pedidos	%
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social	18060	6,79%
SUSEP – Superintendência de Seguros Privados	14815	5,57%
ANEEL – Agencia Nacional de Energia Elétrica	11606	4,37%
MF – Ministério da Fazenda	10729	4,04%

Órgão (10 maiores)	Pedidos	%
BACEN – Banco Central do Brasil	8393	3,16%
MEC – Ministério da Educação	7894	2,97%
CEF – Caixa Econômica Federal	7883	2,97%
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego	6927	2,61%
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	6730	2,53%
MS – Ministério da Saúde	6114	2,30%

Sobre este ponto, evidencia-se o papel da LAI como ferramenta de gestão administrativa, já que o acompanhamento do número de pedidos aponta onde estão as maiores dúvidas e logo os maiores gargalos dos órgãos que compõe a Administração Pública Federal. A Administração Pública Federal pode utilizar esses números para sanar problemas pontuais e estruturais como, por exemplo, os 18.060 (dezoito mil e sessenta) pedidos de informações feitos ao INSS demonstram à necessidade de se tornar mais acessíveis as ações/informações em relação ao Órgão. Sob o INSS especificamente, cabe ressaltar que a Súmula número 1 da Comissão Mista de Informação foi criada especificamente para tratar de casos como o do Órgão, já que pelo prazo monitorado por lei da LAI os cidadãos escolhiam usar o E-*sic* e não o sistema próprio do Instituto nacional de Seguridade Social.

Acreditamos que a LAI, neste ponto, pode servir de exemplo para demonstrar a necessidade do monitoramento dos serviços públicos prestados e do acesso a marcações e dúvidas por meio de um sistema eletrônico, sem filas de espera e sem custos adicionais ao cidadão. Outro ponto que se destaca é que apenas 5,14% dos pedidos foram feitos presencialmente, mostrando franca preferência pelo uso da internet e do sistema *E-sic*, que abrange 304 Órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Fica claro para nós que sistemas eletrônicos são meios extremamente eficientes de ampliar o uso das ferramentas públicas e diminuir o tempo gasto para a realização do procedimento e os custos de transação envolvidos. Assim como o processo judicial eletrônico, o E-*sic* veio facilitar o uso da máquina governamental pelos cidadãos, tendo por diferencial um procedimento mais simples e includente de acesso, que dispensa a contratação de advogado ou representantes, podendo ser realizado diretamente pelo cidadão. A facilidade do meio eletrônico não pode tornar o instrumento de acesso à informação em um meio elitista. Deve, ao contrário, ser uma ferramenta de controle social, acessível por todos, inclusive, aqueles que não querem ou não tem condições de acessar a rede mundial de computadores. Atualmente, este não é um problema, já que os órgãos têm por obrigação manter um serviço pessoal de atendimento ao cidadão. Esse meio de inclusão, contudo, por ser pouquíssimo utilizado, é questionado em razão do seu custo-benefício.

Outro dado relevante é que a maioria dos pedidos é realizada por pessoas físicas – 93,12%. Dentre elas, mais de 35% tem curso superior, 15% têm pós-graduação completa e 6% tem mestrado ou doutorado, ou seja, mais da metade dos solicitantes tem pelo menos nível superior. Da outra metade, 24% têm o ensino médio completo e menos de 5% o ensino fundamental, sendo o restante não informado (13,26%) ou sem instrução formal (0,8%). Sobre estes dados há uma constatação mais abrangente a ser sopesada: a informação é uma mola propulsora da democracia atual, devendo estar disponível a todas as pessoas, em todos os seus estágios de desenvolvimento, possibilitando a formação de uma consciência coletiva cidadã abrangente. Neste diapasão, o investimento em educação se torna indispensável para fomentar melhor e maior efetividade da lei dentro do Estado brasileiro como um todo. E não falamos somente de educação formal, mas de uma educação cidadã e que fomente o controle social. Educação e acesso a informação são expressões de políticas públicas que se complementam e impactam na qualidade direta de uma democracia. No mesmo esteio, existe concentração de pedidos nas regiões de maior desenvolvimento econômico, sendo o estado de São Paulo o que concentra o maior número de pedidos, com mais de 21% deles, sendo seguido pelo Distrito Federal, Rio de Janeiro e Minas Gerais, somando estes quatro estados 56,19% dos pedidos.

Aqui se impõe mais duas constatações: a primeira é que as regiões onde as pessoas mais têm se utilizado da Lei de Acesso a Informação são aquelas onde há um maior número de usuários conectados a internet, o que por si só, favorece a sua utilização. A segunda reflexão é que as Regiões Norte e Nordeste ainda sofrem com a deficiência de prestação de serviços públicos, tal como a educação, o que impacta na procedimentalização de outros direitos fundamentais.

Conclusão

O acesso à informação é um direito humano fundamental que tem desempenho destacado como mecanismo de efetivação de outros direitos humanos fundamentais. Contudo, o simples reconhecimento do acesso à informação como direito fundamental não lhe garantiu ampla eficácia social no Brasil. Ele passou a ser mais utilizado depois da criação do sistema eletrônico denominado *E-sic*, criado em razão da Lei de Acesso à Informação, e que pode ser considerado como uma inovação do governo federal brasileiro visando expandir e consolidar maior interação entre o Estado e seus cidadãos por meio da transparência dos dados governamentais. Permite, com isso, maior controle social do governo e, consequentemente, amplia o combate à corrupção. Todavia, o sistema, apesar de inovador, ainda não garante, por si só, efetividade ao direito. Existem questões problemáticas em relação ao dispositivo legal e à adaptação na lei ao cenário brasileiro. Citamos dois exemplos: o sistema recursal, que fica circunscrito à própria administração que negou a informação e o acesso/utilização pela população com baixa escolaridade e/ou dificuldade no uso da internet. Como os direitos humanos são construções históricas, e pela recente evolução do direito de acesso à informação, acreditamos que o balanço de utilização da Lei de Acesso à Informação é positivo, mas que carece de cuidados e investimento para se tornar realmente efetivo e consolidar uma democracia ainda nascitura como a do Estado brasileiro.

Bibliografia

ALEXY, Robert. **Teoria Discursiva do Direito.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

BOBBIO, Norberto. **O futuro de democracia**: Uma defesa das regras do jogo. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BILLIER, Jean Cassien; MARYOLI, Aglaé. **História da Filosofia do Direito**. Barueri: Manole, 2005.

BOSON, Gerson de Britto Mello. Direitos Humanos. **Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos**. v. 1. 2011, p. 15-22.

BOFF, Leonardo. Comentário ao artigo 19. *In* **Direitos Humanos**: conquistas de desafios. 2. ed. Brasília: Letraviva, 1999.

BRASIL, Lei Federal n. 12.527 que Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 10 de outubro de 2015

BULOS, Uadi Lamego. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CALDERON, Mariana Paranhos. A evolução do Direito de Acesso à informação até a culminância na Lei. n. 12.527/2011. *In* **Revista brasileira de Ciências Policiais** Brasília, v. 4, n.2, p. 25-47, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Lisboa: Almedina, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Suprimento de Fundos e Uso de Cartão Corporativo:** Perguntas e Respostas. Disponível em: file:///C:/Users/P_241700/Downloads/suprimentos-cpgf.pdf Acesso em: 10 de outubro de 2015.

CORTE INTERMARICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinión Consultiva OC-5/1985**. Disponível em: http://artigo19.org/centro/esferas/detail/21. Acesso em 10 de julho de 2015.

_____ **Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão**. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm**.** Acesso em 10 de julho de 2015.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____. Definição e características dos direitos fundamentais. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais e Estado Constitucional**: estudos em homenagem a J.J Gomes Canotilho. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia Possível**. São Paulo: Saraiva, 1974.

FLORES, Joaquim Herrera. ***Reinvención Derechos Humanos***. Madrid: Atrapasuenos, 2008.

GODOY Arnaldo Sampaio de Moraes. A germanística jurídica e a metáfora do dedo em riste no contexto explorativo das justificativas da dogmática dos direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. vol. 5. edição especial, Brasília 2015

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valério de Oliveira**. Comentário à convenção Americana sobre Direitos Humano**: Pacto de San José da Costa Rica. 4. ed. rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

GRUMAN, Marcelo. Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo. In **Revista Debates**, Porto Alegre, v.6, n.2, set-dez, 2012.

HABERMAS, Jurgen. **Constelação pós nacional**. Porto Alegre, Land: 2003

KHAN, Leonard. Acesso à informação. *In*. **Liberdade de informação:** um estudo de direito

comparado / Tody Mendel. 2.ed. Brasilia : UNESCO, 2009

LOWENSTEIN, Karl. ***Teoría de La Constitución*.** Barcelona, Ariel, 1986

Mendel, Toby. **Liberdade de informação:** um estudo de direito comparado / Tody Mendel. 2.ed. Brasilia : UNESCO, 2009

MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. Brasília: Instituto de Direito Público, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. 12. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Critica de Ciências Sociais,** n. 16, jun, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SIQUEIRA JÙNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____ Tratados Internacionais de Direitos Humanos. **Revista do Direito Constitucional Internacional,** v. 43,2003.

STEINMETZ, Wilson. Comentários ao art. 5, XIV. In, CANOTILHO et all. **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

TAVARES, André Ramos. Comentários ao art. 5, XXXIII. In, CANOTILHO et all. **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2013.

Capítulo 5
El acceso a la información pública ambiental en Argentina: implementación y principales desafíos a 10 años de la sanción de la ley de información pública ambiental[157]

Pía Marchegiani[158],
Samanta Rausch[159].

Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo el análisis de la implementación del acceso a la información pública ambiental en la Argentina a 10 años de la sanción de la Ley 25.831 de Acceso a la Información Pública Ambiental. Si bien ha transcurrido más de una década desde su sanción, aún es significativo el déficit de implementación. Este trabajo recopila la experiencia de análisis anteriores y profundiza algunos aspectos. Así, por un lado, analiza el funcionamiento de la ley de acceso a la información pública ambiental mediante la evaluación de las variables principales que hacen al funcionamiento del acceso a la información. Por el otro, busca conocer las opiniones de los operadores de la información en los principales

157 Este artículo fue elaborado en el transcurso de 2015 a partir del trabajo de relevamiento de datos efectuado en el 2014 de la gestión realizada por los organismos ambientales el año anterior.

158 Área Participación de FARN. Abogada (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Estudios Globales (Universidad de Friburgo, Alemania y Universidad de Kwazulu-Natal, Sudáfrica). Candidata a Doctora en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Docente a cargo de la Clínica Jurídica de Derecho Ambiental (FARN-UBA, departamento de Práctica Profesional).

159 Área Participación de FARN. Abogada (Universidad de Buenos Aires). Ayudante docente de la Clínica Jurídica de Derecho Ambiental (FARN-UBA, departamento de Práctica Profesional). Estudiante de la carrera de Contador Público (Universidad de Quilmes).

organismos ambientales, y conocer los desafíos para el cumplimiento que se identifican desde la gestión estatal.

1. Marco legal institucional del acceso a la información pública ambiental en el régimen federal argentino

En la última reforma constitucional del año 1994 se reconoció el derecho a un ambiente sano[160] para todos los habitantes del país; derecho que debía ser garantizado de acuerdo al sistema federal argentino. No debe olvidarse que en Argentina las provincias preexisten a la Nación y conservan todo el poder que no delegaron en el momento de la conformación del Estado Nacional (1810- 1880). Este régimen federal se vio modificado a partir de la última reforma al incorporarse el derecho al ambiente sano, en la que tanto la nación como las provincias poseen facultades concurrentes respecto de la protección ambiental. En ese sentido, se dio una nueva delegación. Las provincias volvieron a delegar a la Nación la potestad de dictar normas que contienen estándares mínimos exigibles en todo el territorio nacional en cuanto a su protección ambiental. De esa manera se crea el sistema de normas de presupuestos mínimos de protección ambiental[161] en el que la Nación dicta las bases y las provincias podrán complementar dichas normas con otras que pueden ser más exigentes.

En el año 2002, el Congreso Nacional sanciona la Ley General del Ambiente (LGA Ley N° 25.675). Esta ley dictada en función de la competencia delegada por el artículo 41 de la Constitución

160 Constitución Nacional según reforma de 1994. Artículo 41: *"Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo (…)"*

161 *"Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. Su contenido debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable"* (Art. 6, Ley 25.675)

fija los estándares mínimos que debe seguir la política ambiental nacional. Constituye una ley marco, a la cual las demás leyes nacionales deben adecuarse. Prevé la utilización de principios de política ambiental para la aplicación e interpretación de toda normativa, y establece los instrumentos de la política ambiental para la gestión del ambiente entre los que se encuentra el acceso a la información. En los años siguientes se sancionaron varias leyes de presupuestos mínimos para dotar de eficacia al derecho al ambiente sano. Sin embargo, pese a la existencia de esta normativa, su implementación continúa siendo deficitaria. La Ley de Acceso a la Información Publica Ambiental (LAIPA)[162], es una de estas leyes de presupuestos mínimos que entró en vigencia en el 2004 y regula de modo específico el derecho al acceso a la información pública ambiental. Esta ley, que resulta de aplicación obligatoria en todo el territorio de la Nación, refuerza los principios democráticos y derechos universales reconocidos en la Constitución. El Estado debe garantizar la plenitud del derecho de acceso a la información pública. Esto implica tanto no obstaculizar el acceso a la información -garantizando la libertad de prensa y la difusión de ideas sin censura previa-, como asegurar canales que fomenten la difusión de la información y hagan accesible. En ese sentido, el acceso a la información pública ambiental es uno de los tres pilares del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, que establece la inseparable relación entre participación ciudadana, acceso a la justicia ambiental y acceso a la información pública ambiental.

Este principio busca hoy ser integrado a un instrumento regional que garantice los derechos de acceso en materia ambiental para los habitantes de América Latina y el Caribe. Durante la Conferencia de 2012 de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) distintos países de la región decidieron iniciar acciones para mejorar la para mejorar la implementación del Principio 10, suscribiendo la Declaración de Río sobre medio ambiente en donde manifiestan su voluntad de iniciar este proceso, con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como secretaría técnica. Tras más de dos años de reuniones preparatorias, en mayo de 2015 se dio inicio al proceso de negociación[163]. Para el efectivo ejercicio

162 Boletín Oficial: 06 de enero de 2004.

163 A la fecha, los países signatarios son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador,

de los derechos enumerados en la Constitución Nacional Argentina, en especial, los relacionados con el cuidado y protección del medio ambiente, el acceso a la información es fundamental. Dado que quien no se encuentra informado o lo está de modo parcial o erróneamente rara vez puede efectivizar la tutela sobre otros derechos.

En otro orden de ideas, vale la pena mencionar que el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública de carácter general se da mediante la incorporación de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos mencionados en el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional en la reforma de 1994. La puesta en práctica este derecho está reconocido, con diferente alcance, en la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" (art. 19), la "Convención Americana sobre los Derechos Humanos (art.13.1) y el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" (art.19.2). Más allá de ello y de la citada ley de acceso a la información pública ambiental, Argentina es uno de los pocos países de la región que no cuenta con una ley que regule el acceso a la información pública de modo genérico. El acceso a la información pública está regulado mediante un decreto presidencial de 2003 (1172/2003 PEN); y los defectos de su implementación ha sido frecuentemente estudiado (ADC, 2013, Elena et al., 2013).

Ante los numerosos obstáculos que existen en la práctica respecto de la vigencia del acceso a la información pública, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha jugado un papel destacado al reiterar en recientes precedentes (ADC c/PAMI; CIPPEC c/ Estado Nacional- Ministerio de Desarrollo Social) la importancia de este derecho. Asimismo recientemente ha manifestado la necesidad de contar con una ley nacional que regule el acceso a la información pública de modo general y ha instado al Congreso Nacional a sancionarla[164]. Si bien en su momento constituyó un avance contar con un decreto para comenzar a regular el derecho de acceso a la información pública en manos del Poder Ejecutivo Nacional, dicha circunstancia no excluía el necesario debate sobre la sanción de una ley de carácter general, nacional y con

El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y Uruguay. El proceso cuenta además con gran participación de organizaciones de la sociedad civil.

164 CSJN:" "Asociación de Derechos Civiles c/ PAMI" y "CIPPEC c/ Estado Nacional - Ministerio Desarrollo Social - decreto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986"

alcance para los tres poderes del Estado. Si bien desde entonces ha habido un rico pero insuficiente debate, existiendo en la actualidad alrededor de diez proyectos que tienen estado parlamentario en la Cámara de Diputados de la Nación, no se ha logrado avanzar en la sanción de una ley (Elena et al., 2014). Continúa para Argentina pendiente alcanzar una ley que respete los estándares internacionales. El análisis del funcionamiento de la ley de acceso a la información pública ambiental que aquí se propone, podrá al mismo tiempo generar insumos y experiencias para enriquecer un debate en torno a una ley de carácter general.

1. Metodología

Desde la sanción de la ley de acceso a la información pública ambiental, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) viene recolectando distintas experiencias de implementación la ley de acceso a la información pública ambiental en distintas jurisdicciones del país (Nápoli et al., 2006; Esain et al., 2006; Alemán Domínguez, 2006) y realizando distintos análisis que permiten evaluar los avances en la implementación de la legislación ambiental vigente (Nápoli et al., 2006ª; Di Paola, 2006). Hace cuatro años, y debido a los déficits de implementación, FARN utiliza un sistema de indicadores con el fin de medir el cumplimiento de la normativa ambiental vigente (Vinocour et al., 2011; Marchegiani, 2012; Marchegiani et al., 2013; Marchegiani et al., 2015), haciendo especial énfasis en la ley de acceso a la información pública ambiental. El sistema de indicadores, que a su vez contempla la evaluación de otra normativa ambiental, evalúa de modo primordial el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental.

Este trabajo retoma aquella metodología para medir el cumplimiento de los aspectos centrales de la ley de acceso a la información pública ambiental e incorpora, profundizando el análisis, los puntos de vista de los distintos operadores de la información pública desde las mismas dependencias que se ocupan de gestionar y brindar información pública (ver tabla 1). Utiliza como fuente de verificación a los pedidos

de información[165], que dada su gratuidad y fácil producción, permite conocer el funcionamiento y alcance de la información brindada por cinco organismos ambientales estudiados. Cada pedido fue confeccionado en dos oportunidades, uno a nombre de FARN y el otro a nombre de un ciudadano que colaboró con el proyecto, para establecer si existe variación en la respuesta de acuerdo al peticionante[166]. Cada pedido que se presenta a un organismo se relaciona con un tema en particular[167]. Los principales temas abordados en los pedidos de informe fueron:

- Informe Ambiental - Gestión Integral de Residuos Sólidos Domiciliarios
- Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Bosques Nativos
- Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión de Residuos Industriales
- Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial
- Control de Contaminación de Origen Industrial (Cuenca Matanza Riachuelo)
- Sistema de Medición de Cumplimiento de Objetivos (Causa "Mendoza-Riachuelo")

Tabela 1. Competências de los organismos ambientales consultados

Organismo	Ámbito de intervención	Competências
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)	Nacional	Implementación de la política ambiental nacional. Función de coordinación, planificación, regulación normativa y la vinculación internacional. (Creada por el decreto 1919/06)
Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)	Nacional – Concertación Federal	Articulación de la política ambiental, coordinación de estrategias y programas regionales y nacionales, promover el desarrollo sustentable.
Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)	Interjurisdiccional	Ejecución del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, compuesta por 14 Municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Creado por la Ley 26.168)
Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires (OPDS),	Local	Coordinación ejecutiva para el desarrollo sostenible, la planificación económica ambiental y el desarrollo de energías alternativas.
Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) (Agencia de Protección Ambiental –APRA)	Local	Responsable de la coordinación en materia ambiental como gobierno local. (Creado en 1996 posterior a la Reforma Constitucional de 1994 se estructuró autónomamente)

Para crear el indicador se integró la verificación del cumplimiento de los principales aspectos que hacen a la naturaleza del derecho de acceso a la información (su universalidad y su gratuidad) y a las obligaciones del Estado (brindar información en tiempo y forma). De este modo, se definieron criterios claves (respuesta del organismo; respuesta completa; respuesta en plazo; costo razonable), cuya verificación es incorporada a una escala que permite evaluar el grado de cumplimiento de cada organismo ambiental respecto de la ley de acceso a la información pública ambiental. La escala va del 0 al 8 (0 representa el menor grado de cumplimiento y 8 el máximo). En la tabla 2 pueden verse los distintos criterios, fundamentos y puntaje.

Tabela 2. Criterios utilizados para medir el cumplimiento de las obligaciones estatales

Criterio	Determina	Justificación Legal (Ley N° 25.831)	Puntaje
Respuesta del organismo	Sielorganismo contestó o no.	Toda persona física o jurídica, sin acreditar derecho subjetivo, interés legítimo o patrocinio letrado tendrá derecho de acceso a la información ambiental (Art. 3).	Responde: (1); No responde: (0)

165 Los pedidos de acceso a la información son solicitudes que requieren a los organismos públicos información relativa al ambiente. Su única formalidad es la identificación de quien solicita y su pretensión. En el Anexo II se encuentra un modelo de esta solicitud.
166 Los detalles de las solicitudes y sus respuestas pueden ser consultadas en el Anexo III.
167 Cuando los organismos reciben más de una solicitud, se extrae el promedio de todas las solicitudes presentadas para así evaluar el desempeño general del mismo frente a los pedidos referidos. De ese modo se concreta el mayor grado de cumplimiento que propone este indicador, al verificarse todos los criterios que hacen a la naturaleza del derecho de acceso a la información.

Criterio	Determina	Justificación Legal (Ley N° 25.831)	Puntaje
Respuesta Completa	Si el organismo respondió a todo lo que se le pregunta ; a la vez evalúa la razonabilidad del uso de excepciones a brindar información.	El organismo requerido puede hacer uso de las excepciones como causal de denegación de la información solicitada. Las mismas deben encuadrar en las previsiones del Artículo 7 y estar debidamente fundadas.	Respuesta completa (1), respuesta incompleta (0): Si la respuesta es incompleta: se analiza si utilizó una excepción y si la misma resulta razonable (1) o no (0)
Respuesta en plazo	Sielorganismo contesta en plazo.	El Estado tiene el deber de responder en 30 días hábiles (Art. 8). Si no se cumple, se habilita la vía judicial.	Responde en plazo si: (1); Responde fuera de plazo (0)
Costo Razonable	Si el costo impuesto es razonable o no; razonable será el de fotocopias simples o copiasensoporte digital.	El ningún caso el monto que se establezca para solventar los gastos podrá implicar un menoscabo en el ejercicio de este derecho (Art. 3).	Costo razonable (1); Costo no razonable: (0)

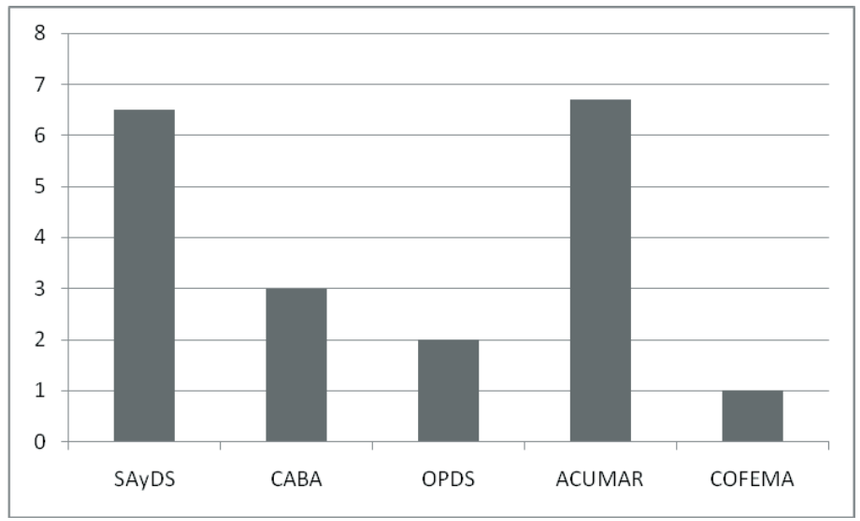
Para el puntaje final de cada organismo se hace un promedio de lo obtenido en cada pedido. Complementariamente se realizaron entrevistas semi-estructuradas con representantes de los distintos organismos de gobierno para conocer los recursos asignados, procesos internos realizados para dar cumplimiento con la normativa vigente y los principales desafíos que presenta el cumplimiento desde la gestión pública[168]. Los ejes de las entrevistas fueron tres. En primer lugar, la identificación de los distintos tipos de recursos (humanos, económicos y materiales/tecnológicos) necesarios para dar cumplimiento con la normativa vigente y la percepción respecto de su suficiencia o insuficiencia. En segundo lugar, el análisis de los procesos internos utilizados para dar cumplimiento con la normativa vigente. Finalmente, la percepción de los distintos tipos de desafíos.

168 A marzo de 2015 hemos realizado entrevistas con funcionarios de ACUMAR y GCABA, Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires (APRA) y OPDS. Lamentamos no conocer la opinión de funcionarios a cargo de la SAyDS, y COFEMA, que de momento no aceptaron ser entrevistados.

3. Principales hallazgos

Se muestra en el gráfico a continuación el cumplimiento de la normativa de acceso a la información pública ambiental[169]. Los organismos ACUMAR y la SAyDS mostraron la mejor capacidad de respuesta, obteniendo la primer y segunda ubicación respectivamente. En tercer lugar se ubica el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA), luego OPDS. El Consejo Federal del Ambiente (COFEMA) [170] se encuentra en último lugar con una muy baja capacidad de respuesta en el período analizado (2013/2014[171]).

Gráfico 1. Indicador de acceso a la información pública ambiental en el año 2013

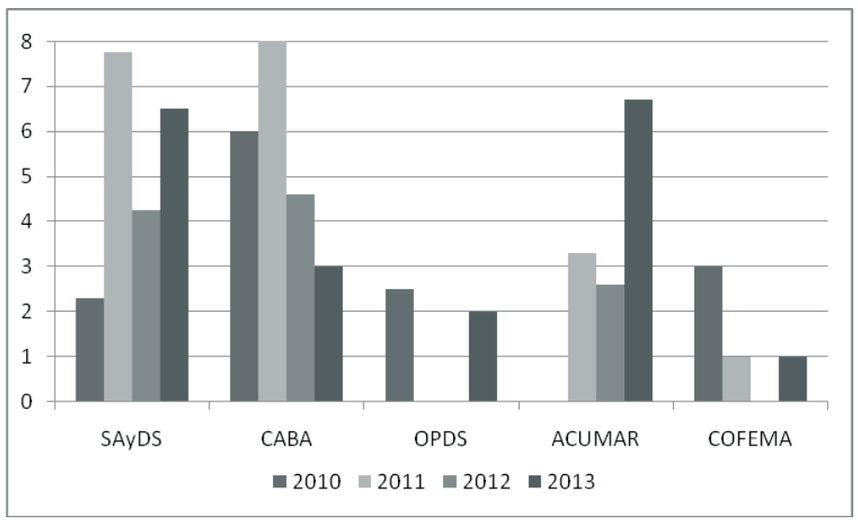


COFEMA y OPDS presentan una muy baja capacidad de respuesta. Al consultarle al OPDS sobre la cantidad de pedidos de

169Este análisis es efectuado en base a 32 pedidos de informes presentados durante el período marzo 2014 a agosto 2014.
170Los detalles del puntaje de cada una de las variables puede verse en el Anexo 1.
171 La gestión de la información se realiza durante el año 2014, sin embargo el estudio abarca información relativa al año 2013.

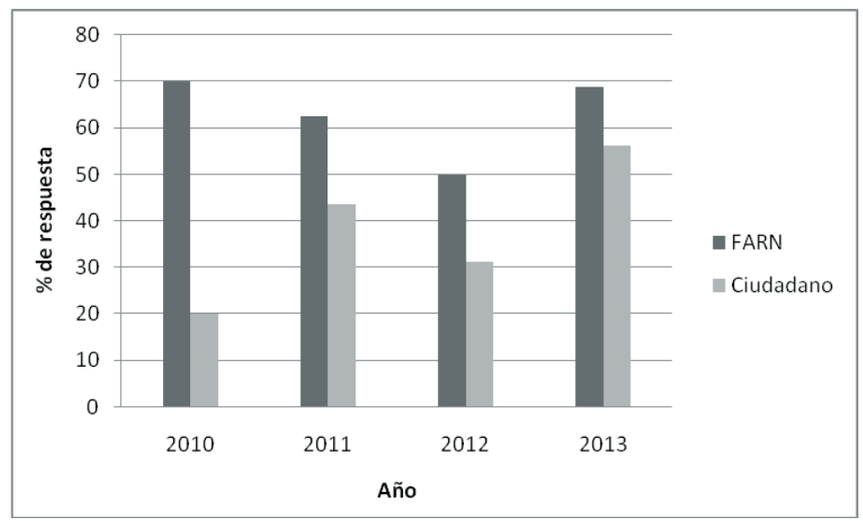
informes recibidos, hizo saber que no posee una base de datos que permita cotejar esta información. Ninguno de los dos organismos alcanza la media de la escala. Por su parte ACUMAR y SAyDS, identificaron 73[172] y 62 solicitudes[173] recibidas sobre este requerimiento durante el año 2013 respectivamente. Por su parte, el GCABA tampoco ha respondido a esta solicitud[174]. En el gráfico que se presenta a continuación (2), se puede observar la evolución del indicador a lo largo de los cuatro años consecutivos en los que se ha elaborado este análisis.

Gráfico 2. Evolución del indicador de acceso a la información pública ambiental (2010-2013)



La SAyDS y el GCABA han presentado altibajos en su capacidad de respuesta a lo largo de estos años, lo que impide determinar un desempeño más sostenido. El GCABA presenta una disminución significativa en relación a su desempeño de los ejercicios anteriores. Tomando como parámetro el año 2011 ninguno de los dos organismos lograron superar esa capacidad de respuesta. El mejor desempeño de este período fue de ACUMAR. Este organismo ha mostrado una tendencia creciente luego de no haber logrado brindar respuesta en el primer período. Su incremento puede verse en el aumento de su puntaje. Llama la atención la baja capacidad de respuesta del OPDS y del COFEMA. Si bien en el último período bajo análisis brindaron alguna respuesta, continúan con valores muy bajos. El OPDS manifiesta su incapacidad de lograr una sistematización adecuada. Se mantiene a lo largo de los distintos años de elaboración de este informe, el desafío de cumplir los plazos establecidos por la ley. Ningún organismo ha opuesto excepciones para fundamentar su falta de respuesta o negativa a responder. En pocos casos (7 de 32 pedidos) se respondió en plazo a las nuestras solicitudes de información. Un último factor a tener en cuenta es la diferencia en la capacidad de respuesta a FARN y a particulares, que se aprecia en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Diferencia entre respuestas recibidas por FARN y por particulares



172 De 73 solicitudes, 43 fueron solicitadas por organizaciones no gubernamentales y 30 por particulares. Para más información puede acceder al link de la respuesta: http://farn.org.ar/areas/participacion/pedidos-de- informe.

173 De estas 62 solicitudes se respondido 55 solicitudes de acceso a la información pública ambiental y 7 solicitudes de acceso a la información pública han sido derivadas al COFEMA.

174 Sobre este punto se cursaron pedidos de información sobre las solicitudes recibidas para la aplicación de la Ley 104 de Acceso a la Información Pública y la Ley 303 de Acceso a la Información Pública Ambiental. La información sobre el cumplimiento y aplicación de la primera de ellas pudo verificarse a través del sitio web del Gobierno de la Ciudad.

Se resalta como aspecto positivo que esta diferencia ha disminuido a lo largo de los períodos. Esta circunstancia puede interpretarse como una mejora en la capacidad de identificación de solicitudes duplicadas por parte de los organismos. En cada columna, se puede apreciar el porcentaje de respuestas que recibió cada requirente sobre el total enviado por cada uno (FARN o ciudadano) en un mismo período. La línea muestra la diferencia entre respuestas recibidas por FARN y por el ciudadano que colaboró en el ejercicio. De esta manera, se observa que la diferencia en la capacidad de respuesta fue disminuyendo con el pasar de los años. Mientras que en el año 2010 fue 50% en favor de FARN, luego se redujo a 18,75% (2011 y 2012), y en 2013 se acortó aún más, situándose en 12,5%.

4. Principales desafíos para el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental: percepción de los organismos ambientales

Como se ha mencionado en la metodología, parte de este trabajo se completa con entrevistas realizadas a funcionarios públicos de los principales organismos ambientales. La síntesis de los principales resultados de las entrevistas realizadas puede verse en la tabla 3.

Tabla 3. Resultado de entrevistas realizadas

Organismo	Recursos	Procesos internos para dar cumplimiento a la normativa
Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Humanos: 6 personas permanentes. Materiales: Sistema de información mediante base de datos digitalizada Económicos: Presupuesto específico a la tarea de transparencia de la gestión pública; considerado suficiente.	Ingreso: Mesa de entradas; Digitaliza al momento y se elimina el papel. Procedimiento: Derivación al área que corresponde, mediante sistema informático. Salida: Se notifica al solicitante por cédula. El objetivo es la notificación electrónica.
Agencia de Protección Ambiental	Humanos: Director de área y 3 o 4 personas permanentes. Materiales: Sistema de información mediante base de datos digitalizada. Económicos: Presupuesto anual para staff y sistema informático; considerado suficiente.	Ingreso: Mesa de entradas; Digitaliza al momento y se elimina el papel. Procedimiento: Derivación al área que corresponde, mediante sistema informático. Salida: Se notifica al solicitante. El objetivo es la notificación electrónica.
Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible	Humanos: Director de área. No hay personal abocado específicamente a la tarea. Materiales: No hay sistema de información ni base de datos Soporte papel Económicos: Presupuesto es escaso, no hay recursos específicos asignados a brindar información; faltantes de papel y computadores.	Ingreso: Mesa de entradas; Formato papel Procedimiento: Derivación al área que corresponde también en formato papel. Salida: La notificación es por fuera del plazo y en soporte papel o invitación a tomar vista del expediente generado en el organismo.
Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo	Humanos: Director de área y una persona abocada específicamente a la tarea. Materiales: Sistema de información; Soporte papel Económicos: Escaso solo cubre los sueldos del personal.	Ingreso: Mesa de entradas Procedimiento: Derivación al área que corresponde, mediante sistema informático. Salida: Se notifica al solicitante en formato papel.

De las entrevistas llevadas a cabo se observan dos tendencias diversas; por un lado, organismos y obligaciones que avanzan de acuerdo a una gradual internalización de las distintas demandas por parte de los ejecutores de la gestión pública. Por otro, actividades y desempeños que no sólo no muestran avances significativos, sino que además no cuentan con los recursos necesarios, lo que lógicamente genera un gran estancamiento. Dentro del primer grupo encontramos a los organismos que pertenecen al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA, APRA) y a la ACUMAR, donde los encargados de brindar respuesta frente a la solicitud de acceso a la información pública manifestaron que lograron superar distintos desafíos de internalización.

Los retos actuales que plantean los funcionarios de estos organismos con mejor desempeño general, tienen que ver con el cumplimiento del plazo, dado que la información sea producida en diferentes áreas o dependencias dificulta el cumplimiento de lo establecido en

la normativa vigente. En especial esta dificultad puede comprenderse mejor si se tiene en cuenta que organismos como la ACUMAR centralizan información de hasta 14 municipios y de la Ciudad de Buenos Aires, cuya gestión no se encuentra a cargo de funcionarios del mismo signo político y requiere mayores esfuerzos de coordinación e interacción. Asimismo para el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires el desafío del año 2015 consiste en avanzar un paso más y lograr la sistematización digital (y subida a la web oficial) de todas las solicitudes de acceso a la información con sus respectivas respuestas. Esto se enmarca en una política de transparencia activa que además de reducir considerablemente el consumo de papel, permitiría una relación más directa con el administrado.

En el segundo grupo tenemos a organismos como el Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible, cuyo principal desafío se encuentra en la falta de recursos. El mayor reto radica en la mejora de sus recursos informáticos que la permita implementar una base de datos, poder utilizar parte del presupuesto asignado en la mejora de la calidad tecnológica y contar con personal aplicado a la tarea de responder las solicitudes. Efectivamente la tecnología y los recursos son factores que no pueden dejar de analizarse al momento del efectivo cumplimiento de una normativa que involucra una comunicación constante con la ciudadanía en la era de las modernas tecnologías e informática.

Conclusión

Esta investigación se propuso analizar el funcionamiento de la ley de acceso a la información pública ambiental a 10 años de su sanción. Al analizar la capacidad de respuesta de los principales organismos ambientales de acuerdo al ejercicio de indicadores, se destaca la labor de los organismos que mantienen su desempeño elevado a lo largo de los años en los que se ha realizado este ejercicio y de otros que han logrado una gran capacidad de respuesta en comparación a períodos anteriores. También se observa la baja y nula capacidad de respuesta que presentan otros organismos. Entre los aspectos positivos se remarcan las tareas de generación sistemática de información y la utilización de mecanismos digitales que permitirá en un futuro cercano mejorar la transparencia, y reducir la cantidad de papel. Se podría decir que a mayores recursos, incluyendo recursos humanos, la capacidad de respuesta es mayor, ordenada y al alcance de cualquiera que lo solicite, mientras que en los organismos en donde no existen estos recursos no se alcanza a dar cumplimiento con la normativa y se genera un claro estancamiento. Ejemplo de ello resulta el Organismos Provincial de Desarrollo Sostenible, cuya nula capacidad de respuesta puede ser explicada a la luz de los dichos del entrevistado que da cuenta de que esta falencia se debe a no contar con los recursos necesarios para su implementación.

Por otra parte, respecto de los organismos con mayor nivel de respuesta, los funcionarios públicos destacaron la importancia de una decisión política que dio impulso a la mejora de proceso y asignación de recursos. Se evidencia, entonces, que la voluntad política de transparencia y cumplimiento de la normativa marca un punto de inflexión clave que sirve en primer lugar para dotar a la entidad con los recursos necesarios para llevar a cabo su labor, y en un segundo momento, redunda en un mejor nivel de respuesta. En consonancia con lo analizado vemos que los desafíos planteados por estos organismos se encuentran en un escalón más elevado. Apuntan no ya a cumplir con la ley, sino a promover estrategias de interacción y comunicación activa con los ciudadanos. Plantean como desafíos la importancia de que la gestión pública sobre el acceso a la información esté al servicio de todos los ciudadanos, y analizar cómo mejorar la utilización de las modernas tecnologías, mientras que en los casos en donde los organismos carecen de recursos, sus desafíos y objetivos se encuentran estancados en la asignación de presupuesto necesario para poder desarrollar sus tareas. Notamos la importancia de que exista una decisión política que articule la asignación de recursos y el diseño de un proceso ágil para facilitar el acceso a la información. La institucionalización de un procedimiento interno con pasos preestablecidos y sistematización de información existente facilita en gran medida el mejor cumplimiento al acceso a la información pública ambiental.

Bibliografía

ADC (2013): Un derecho débil: Investigación sobre el derecho de acceso a la información pública en la Argentina; Asociación por los Derechos Civiles, mayo 2013

Alemán Domínguez, M (2006) (eds) El Acceso a la Información Pública en el Noroeste Argentino Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, Argentina

Di Paola M.E (2006) (eds) Indicadores de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental en la República Argentina; Aire y Agua, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, Argentina

Elena, S.; Pichón Rivière, A.; y Ruival, A. (2013). La brecha de implementación del decreto de acceso a la información en las empresas públicas. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°125. CIPPEC, Buenos Aires, Argentina.

Elena, S. y Pichón Rivière, A. (2014). Una nueva oportunidad para sancionar una ley nacional de acceso a la información pública. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°132. CIPPEC, Buenos Aires, Argentina.

Esain, J, Villanueva A., Martín S. (2006) (eds) El Acceso a la Información Pública en la Provincia de Buenos Aires. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires Argentina

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2005). Requisitos mínimos para una ley de acceso a la información pública; Documento presentado en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación; Disponible online en: http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/p29.pdf

Marchegiani Pía, Rausch Samanta y Marán Macarena (2015). Indicadores de gestión: pocos avances en la implementación de normas ambientales; escasos recursos y baja coordinación en Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2015): Informe Ambiental Anual, Buenos Aires, Argentina

Marchegiani Pía y Abascal Eduardo (2014). Indicadores de gestión ambiental: una de cal, varias de arena, en Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2014): *Informe Ambiental Anual*, Buenos Aires, Argentina.

Marchegiani Pía y Abascal Eduardo (2013). Avances y retrocesos en el cumplimiento de la normativa ambiental: el acceso a la información como herramienta de medición, en Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2013): *Informe Ambiental Anual*, Buenos Aires, Argentina.

Marchegiani, Pía (2012). El Acceso a la Información Pública Ambiental como herramienta clave para medir el cumplimiento de normas ambientales, en Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2012): *Informe Ambiental Anual*, Buenos Aires, Argentina.

Nápoli, A. Rojo Vivot A., Worman, G (2006). (eds) El Acceso a la Información Pública en la Patagonia Argentina. Fundación Ambiente y Recursos Naturales Buenos Aires, Argentina.

Nápoli, A, Vezzulla J.M. y Perpiñal D (2006a). Acceso a la información y Participación Pública en materia Ambiental; Actualidad del Principio 10 en la Argentina. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Buenos Aires

Vinocour Gabriela y Cano Juan Pedro (2011). Acceso a la Información Pública Ambiental: herramienta para la generación de Indicadores de Seguimiento para la Aplicación y Cumplimiento de Normativa Ambiental, en Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2011): Informe Ambiental Anual, Buenos Aires, Argentina.

Anexo I. Criterios de cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental (Objetivo 1)

Referencias:

Pedido de Informe	Respuesta a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	**1.RESPUESTA** (Parcial, máximo 2)	Respuesta completa a FARN (SI=1, NO = 0)	Excepción Razonable a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta completa a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	Excepción Razonable a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	**2. COMPLETA** (Parcial, máximo 2)	Respuesta en Plazo a FARN (SI= 1, NO = 0)	Respuesta en Plazo ciudadano (SI= 1, NO = 0)	**3. EN TIEMPO** (Parcial: máximo 2)	Costorazonable a FARN (SI=1, NO=0)	Costo razonable a Ciudadano (SI=1, NO=0)	**4. COSTO RAZONABLE** (Parcial, máximo 2)	**TOTAL**
SAyDS (1) Forma	1	1	2	1	N/A	1	N/A	2	1	1	2	1	1	2	8
SAyDS (2) Informe Ambiental	1	1	2	1	N/A	1	N/A	2	0	0	0	1	1	2	6
SAyDS (3) Glaciares	1	1	2	1	N/A	1	N/A	2	0	0	0	1	1	2	6
SAyDS (4) Bosques Nativos	1	1	2	1	N/A	1	N/A	2	0	0	0	1	1	2	6
COFEMA (1) Forma	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	0	N/A	N/A	0	0
COFEMA (2) ResiduosIndustriales	0	1	1	N/A	N/A	0	N/A	0	N/A	0	0	N/A	1	1	2
COFEMA (3) GIRSU	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	0	N/A	N/A	0	0

COFEMA (4) OTBN	0	1	1	N/A	N/A	0	N/A	0	N/A	0	0	N/A	1	1	2
OPDS (1) Forma	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	1	1	N/A	1	1	N/A	1	4
OPDS (2) GIRSU	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	0	N/A	N/A	0	0
CABA (1) Forma	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	0	N/A	N/A	0	0
CABA (2) Residuos	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	1	1	N/A	1	1	N/A	1	4
CABA (3) Informe Ambiental	1	1	2	0	N/A	0	N/A	0	1	0	1	1	1	2	5
ACUMAR (1) Forma	1	1	2	1	N/A	1	N/A	2	0	0	0	1	1	2	6
ACUMAR (2) Contaminación Industrial	1	1	2	1	N/A	1	N/A	2	1	1	2	1	1	2	8
ACUMAR (3) Sist. Indicadores	1	1	2	1	N/A	1	N/A	2	0	0	0	1	1	2	6

La respuesta afirmativa (SI) = 1, la respuesta negativa (NO) =0

N/A: no aplicable. Existen dos casos principales en los que se evaluaron respuestas bajo esta categoría. (1) Cuando no hubo respuesta por parte del organismo. Esto impide seguir avanzando en el grado de cumplimiento de las obligaciones legales y determinar cómo resultó el cumplimiento. (2) En los casos en que se obtuvo una respuesta completa, nada puede a la vez decirse respecto de las excepciones utilizadas y viceversa

Anexo II. Modelo de pedido de Información

Lugar y fecha
SOLICITA SE PROVEA INFORMACIÓN

Organismo
S _____/_____ D.-

(***Nombre Solicitante _____),(DNI _____),*** en mi carácter de habitante de la ciudad de Buenos Aires, con domicilio real en ***(domicilio completo _____)***, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, domicilio para todos los efectos procesales en el arriba indicado, ante el Señor _____ respetuosamente me presento y digo:

I - OBJETO:

Con el derecho establecido por las leyes 104 y 303 de la Ciudad de Buenos Aires, la Ley General del Ambiente y la Ley de Información Pública Ambiental, solicito que el organismo a tu cargo me informen puntualmente sobre los asuntos incluidos en este documento.

II- INFORMACIÓN SOLICITADA:

(Describir la información solicitada de modo preciso y claro. Hacerlo en formato de cuestionario. Recuerde que el personal administrativo deberá comprender la información solicitada a fin de proveerla)

Solicito, me informe:
_____
_____

IV - DERECHO:

La presente solicitud se funda en el derecho establecido en las leyes 303 y la Ley 104 y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los Arts. 1, 2 inc. a) y 3 de la Ley Nº 25.831 sobre el

Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, el Art. 18 de la Ley 25.675 y el art. 13.1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, en el Art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional.

V - FORMULA RESERVA:

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley Nacional 25.831, y Art 14 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, formulo reserva de promover la pertinente acción judicial por la eventual falta de respuesta o ante una respuesta parcial al presente pedido.

Asimismo, de configurar la información recibida una violación a la normativa de protección del medio ambiente, formulo desde ya reserva de ocurrir ante la justicia en procura de una protección del medio vulnerado.

VI- AUTORIZACIONES:

Las personas siguientes también están autorizadas a colaborar en el proceso legal sobre este pedido:

_____

_____

(Poner NOMBRE Y DNI de otras personas que podrán consultar el trámite además del firmante. Estas personas pueden ser abogados, otros miembros del barrio, empleados de la ciudad, etc.)

VII - PETITORIO:

Por lo expuesto le solicito:

1. Me tenga por presentado y constituido el domicilio legal denunciado en el epígrafe.

2. Se tenga presente el derecho invocado.

3. Se provea la información requerida en los plazos establecidos en la normativa invocada.

Sin otro particular saludo a Ud. muy atte.

ANEXO III. Detalle de las preguntas y respuestas de cada organismo requerido

Organismo Obligado	Obligación legal	Información solicitada
1 Informe Ambiental Anual		
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Confección del informe ambiental anual (Art. 18, LGA) del país y presentarlo al Congreso.	Si confeccionó el informe ambiental anual 2013. Si ha encontrado que los parámetros en relación a los informes anteriores se ha mejorado la calidad del ambiente. El porqué de la omisión de los principales temas. Qué sucedió con las presentaciones de los años anteriores.
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Publicación anual de un informe acerca del ambiente en la Ciudad (Art. 16, Ley 303 CABA).	Si confeccionó el informe ambiental anual 2013. Si ha encontrado que los parámetros en relación a los informes anteriores se ha mejorado la calidad del ambiente y se agregó la calidad del agua.
2 Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos		
COFEMA	Impulsar y consensuar un programa nacional de medidas cuantificables de valorización de residuos (Art. 25, inciso i, Ley 25916).	I.- Si fue creado el Programa Nacional de medidas cuantificables de valorización de residuos y cuáles son los mecanismos para su efectivo cumplimiento.
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Realizar un informe anual de características de los materiales recolectados y de los residuos reutilizados, reciclados, valorizados y derivados a disposición final (art 49, inciso f, Ley 1854 CABA).	I. Si se elaboró el informe anual del art. 49, inc. f de la Ley N° 1854 y se remitió a la Legislatura, como todos los años en que se hizo. II. Tipo, volumen y cantidad de materiales recolectados, como así también la cantidad total y composición de los residuos que hayan sido reutilizados, reciclados, valorizados y los derivados a los sitios de disposición final. III. Cantidad de campanas verdes y sistemas de control y mantenimiento de las mismas.
Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS)	Realizar un informe anual respecto de los materiales recolectados, reutilizados, reciclados o derivados a disposición final (Art. 5, inciso 11 de la Ley Nº 13592) Control respecto de los Municipios que realizaron sus programas de GIRSU (Art. 6, Ley 13592)	I. Si realizó el informe anual sobre la gestión de residuos sólidos urbanos conforme al Art. 5 inc 11 de la Ley N° 13592. II. Cuántos municipios han presentado el Programa de GIRSU, cuántos lo hicieron en término y cuántos no. III. Respecto de los que no lo hicieron, qué medidas ha tomado para que cumplan con su implementación. IV. Respecto de quienes lo están llevando a cabo, informe cuántos cumplen con las etapas anuales de reducción. IV. Informe sobre mecanismos de control tiene respecto de los programas GIRSU aprobados.

3 Ley de Bosques Nativos		
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Brindar asistencia en la realización de los OTBN, (Arts. 6 y 33), mantener actualizada y uniformizada la información respecto de los BN (Art. 12), administrar el Fondo Nacional para Conservación de los mismos determinando anualmente las sumas correspondientes a cada jurisdicción. (Art. 32 y ss. Ley N° 26331)	I. Información sobre avance de provincias que no concluyeron su OTBN (Buenos Aires y Entre Ríos), o los cuales fueron rechazados (La Rioja y Santa Fe) y qué medidas toma al respecto como autoridad de aplicación. II. En qué provincias y cuáles fueron los resultados que arrojaron los informes del Área de Vinculación y control. III. Cuáles fueron los acuerdos celebrados en el marco de los Nodos Regionales Pilotos. IV. Qué mecanismos ha implementado para subsanar los obstáculos mencionados al momento de la rendición de cuentas que realizan las provincias en el marco del financiamiento del Fondo.
Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)	Insistir e impulsar que se conformen y concluyan los OTBN y observancia de quienes cuenten con uno (Ley N° 26331)	I. Más allá de no asignar fondos a aquellos que no cumplieron con su OTBN, que acciones realiza para insistir en la finalización de su OTBN. II. Qué medidas adopta para la coherencia en la categorización de las ecorregiones interjurisdiccionales.
4 Gestión de Residuos Sólidos Industriales		
Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)	Proponer políticas para la implementación de la ley y coordinando las acciones de las autoridades provinciales y la C.A.B.A. Formular e implementar un Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio.	I. Cuáles fueron las últimas resoluciones y/o recomendaciones adoptadas. II. Informe si se han definido los niveles de riesgo del Art. 7. III. Si se ha implementado el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio; IV. Si se estableció un mecanismo de trabajo coordinado entre jurisdicciones para desarrollar un convenio multilateral de transporte inter jurisdiccional.
5 Ley de Glaciares		
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Confección del inventario de glaciares y ambiente periglacial, definir las zonas prioritarias, control de auditorías ambientales (Ley N° 26639 Art.3 y 15)	I. Si se ha completado el relevamiento de las zonas prioritarias y cuáles son las medidas que se han tomado para superar los obstáculos presentados. II. Informe qué resultados arrojaron los relevamientos de las provincias y qué medidas se tomaron en pos de qué todas las provincias determinen sus zonas prioritarias. Teniendo en cuenta la nota enviada el 28 de octubre de 2011. III. Qué resultado arrojó la auditoría realizada por la provincia de San Juan y si se realizaron auditorias correspondientes al artículo 15 en las demás provincias y cuáles fueron los resultados.

6 Control de la Contaminación de Origen Industrial		
ACUMAR	Realización de inspecciones a todas las empresas existentes en la Cuenca Matanza-Riachuelo en un plazo de 30 (treinta) días hábiles; identificación de aquellas que se consideren agentes contaminantes mediante el dictado de una resolución.	I. A la fecha, de los establecimientos declarados como agentes contaminantes, cuántos establecimientos fueron declarados reconvertidos por el organismo y cuántos se encuentran realizando su plan de reconvención industrial. II. Qué medidas de control efectúa para: A. que los establecimientos lleven a cabo su plan de reconvención industrial. B. que aquellos establecimientos declarados reconvertidos no sean declarados nuevamente agente contaminante III. Sanciones para aquellos que no llevan a cabo las obras de su plan de reconvención industrial.
7 Sistema de Medición de Cumplimiento de Objetivos		
ACUMAR	Adopción de un sistema de medición de cumplimiento de objetivos a fin de evaluar el grado de avance en la ejecución de la sentencia.	I. En qué etapa se encuentra el informe de indicadores 2013. II. Qué mejoras encuentra respecto de lo relevado en el año 2011 y 2012 en cuanto a: calidad del agua, aire y suelo así como también la calidad de vida de la población de la cuenca.

Capítulo 6
Acesso à informação ambiental e considerações metodológicas sobre avaliação: é possível identificar como funcionam os sistemas de informação?

Ana Claudia Farranha[175],
Carolina Suguiura[176]

Introdução

O tema do acesso à informação ambiental está entre os aspectos mais gerais que dão sustentação ao conjunto de princípios que rege o Direito Ambiental. Assim, a informação é matéria prima fundamental para o conhecimento de situações que ensejam riscos, ameaças e danos, mas, ao mesmo tempo se constitui em elemento capaz de proporcionar uma melhora nos processos de tomada de decisão em políticas ambientais.

Sob essa perspectiva, a Declaração de Estocolmo (1972) já enunciava em seu texto legal a ideia de uma opinião pública bem informada e da necessidade de difusão da informação como medida educativa para a proteção do meio ambiente (Princípio 19). Aprofundando essa previsão, a Declaração do Rio de Janeiro/92 aponta, em seu princípio 10, que é responsabilidade dos Estados Nacionais proporcionar informações acerca das informações relativas ao meio-ambiente, possibilitando que cada indivíduo tenha acesso adequado a essas informações, inclusive

175 Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB/FD). Programa de Pós Graduação em Direito/PPGD-UnB. Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp. Líder do Grupo de Estudo Observatório de Políticas Públicas – GEOPP.
176 Graduanda em Direito, Monitora da Disciplina Direito Administrativo I e membro do Grupo de Estudo Observatório de Políticas Públicas – GEOPP.

as que impliquem em conteúdo sobre materiais e atividades perigosas nas comunidades (Declaração Rio de Janeiro/92, princípio 10).

Esse princípio foi recepcionado pela legislação brasileira em diferentes marcos legais. Dentre eles, pode-se destacar a Lei 6.831/85, que aponta a necessidade de criação de um sistema de informação ambiental (SINIMA) para subsidiar a tomada de decisão em matéria de política ambiental e, a Lei 10.650/2003, que prevê o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).

Diante deste contexto normativo, há uma importante ligação entre a forma como a previsão legal descreve os mecanismos disponíveis para o acesso à informação, por meio de sistemas, e a maneira como essa informação está acessível aos cidadãos. Buscando investigar as conexões existentes entre a produção da informação e seu uso, para efetivação do princípio da informação, a questão que esse texto busca responder é: é possível identificar como funcionam sistemas de informação ambiental? Sob essa perspectiva temos como foco o modelo de gestão destes sistemas, pensando uma articulação entre mecanismos e ferramentas e a normativa que os constitui. Assim, a análise do contexto institucional é o ponto de partida desta metologia.

Tomando essa indagação como ponto de partida, o objetivo deste texto é apresentar aspectos de uma metodologia que possibilite responder essa questão. Nesse sentido, apresenta-se um conjunto de reflexões que procuram desenhar procedimentos para compreensão da forma como três dos sistemas de informação encontrados na legislação ambiental brasileira estão estruturados, de maneira a apontar fundamentos que possam compor uma metodologia de avaliação, capaz de conectar a estrutura de funcionamento dos sistemas de informação ambiental selecionados (tomada de decisão, informações disponibilizadas, usos, etc) e a efetivação do direito ao acesso à informação ambiental.

A escolha da temática reside na problematização entre o processo de formulação da política pública e seus desdobramentos no plano de efetivação dos direitos e garantias fundamentais. Esse texto integra o projeto de pesquisa "Categorias de Análise em Políticas Públicas: compreensão e aplicabilidade normativa", desenvolvido junto ao Programa de Pós-Graduação em Direto da Universidade de Brasília (PPGD/UnB), e pretende contribuir para um aprofundamento do campo de estudos que

articula objetos da análise política e da formulação e implementação da norma jurídica. Os sistemas de informação ambiental escolhidos são: o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente-SINIMA, estabelecido pela Lei 6.938/81 (artigo 9º, inciso VII); Sistema Nacional de Informação sobre Recursos Hídricos - SNIRH, criado pela Lei 9.433/1997 (art.5º, inciso VII), e Sistema Nacional de Informação sobre Gestão do Resíduo Sólido – SINIR, criado pela Lei 12.305/2010 e regulamentado pelo Decreto 7.404/2010.

O texto se estrutura em três partes. Na primeira, aponta-se os aspectos conceituais do tema, destacando os conceitos de ciclo e avaliação de políticas públicas, apresentando-se algumas referências encontradas na literatura que auxiliam na construção da proposta de avaliação a ser desenhada na análise. Na segunda parte, descreve-se a normativa dos sistemas escolhidos para integrar a proposta e problematiza-se uma série de elementos que procuram enfrentar a pergunta chave do texto. E, por fim, aponta-se os caminhos que podem ser contemplados numa metodologia que busque avaliar a efetivação o dos diplomas legais apresentados.

1. Conceitos e concepções metodológicas: o sentido de ciclo e avaliação de políticas públicas

Avaliar uma política pública consiste em apresentar um julgamento de valor sobre o seu desenvolvimento e os resultados obtidos por ela. Nesse sentido, diferentes autores apresentam definições sobre a definição de avaliação. Buscando uma síntese dessas diferentes visões Aguilar e Ander Egg (1994) apontam que o conceito de avaliação consistiria em:

Uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida, destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável de dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo, sobre o mérito e o valor, dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados

concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisão racional e inteligente entre o curso da ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados (p. 31-32).

A definição proposta pelos autores ensina que um processo de avaliação deve levar em conta o resultado de uma intervenção. Transpondo essa consideração para a proposta de uma metodologia de avaliação dos sistemas de informação ambiental selecionados, pode-se ter em conta que interessa identificar que informações são essas, como elas auxiliam o gestor público na tomada de decisão, qual o uso feito por essa informação e se ela, em alguma medida, contribui para a efetivação do direito ao acesso à informação ambiental. Nesse aspecto, o interesse da metodologia seria verificar o resultado produzido por cada um dos sistemas selecionados e verificar se esse resultado é útil para a efetivação do direito ao acesso à informação.

Outras definições de avaliação apontam que avaliar uma política pública é verificar se as escolhas tomadas em uma determinada direção foram acertadas. É medir o resultado de uma intervenção. É "um processo sistemático de fazer perguntas sobre o mérito e a relevância de um determinado assunto" (Minayo, 2005:19). Do ponto de vista dos programas sociais, este processo tem "como sentido mais nobre, fortalecer o movimento de transformação da sociedade em prol da cidadania e dos direitos humanos" (Minayo, 2005:19). Este processo envolve, pelo menos, quatro dimensões, quais sejam: a) utilidade: a avaliação é útil na medida que proporciona uma redução das incertezas do processo; b) viabilidade: uma avaliação é viável na medida em que atende a aspectos políticos (de concepção e formulação das políticas/programas), práticos e de custo-benefício; c) ética: uma avaliação é ética na medida em que não fere os valores dos interessados e d) precisa: uma avaliação é precisa quando os métodos e técnicas empregados são claros e de confiabilidade reconhecida.

Sendo assim, "uma boa avaliação visa a reduzir incertezas, a melhorar a efetividade das ações e a propiciar a tomada de decisões relevantes" (MINAYO, 2005, p. 19). Neste aspecto, os objetivos sob os quais uma avaliação de políticas públicas deve se pautar serão: oferecer respostas aos beneficiários, à sociedade e ao governo sobre o emprego dos recursos

públicos, orientar os financiadores sobre os frutos de sua aplicação, responder aos interesses das instituições, de seus gestores e de seus técnicos e melhorar a adequação das atividades (MINAYO, 2005, p. 19).

E, por fim, é possível afirmar que avaliar é :

"(...) Determinar se as coisas são boas ou más. A avaliação de política consiste, portanto, em atribuir valor às políticas, às suas conseqüências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas" (Barry, 1975, v.I, p. 340). Para tanto, é necessário estabelecer critérios de avaliação que nos permitam dizer se e porque uma política é preferível à outra. Na medida em que envolve princípios políticos, cuja relevância é dada por sua conexão com alguma concepção de Bem-Estar humano, e as prioridades a serem observadas entre eles, o desenho da avaliação terá sempre um caráter complexo e controverso. (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986, p. 108)

Os estudos sobre políticas públicas, ao incorporarem a dimensão da avaliação, dão um passo à frente na tomada de decisões, pois fazem com que o escopo de uma avaliação seja mais do que a prestação de contas de uma determinada intervenção. A avaliação se caracteriza pelo estabelecimento de critérios e métodos. Trata-se de um processo em que se observa qual a trajetória seguida por um programa/política no seu desenvolvimento (implementação) e como os resultados dessa análise auxiliam a identificar o resultado de uma determinada intervenção. É sob essa perspectiva que avaliar é uma atividade importante, pois, por meio dela, são revelados elementos capazes de demonstrar se a demanda que originou determinada política foi respondida e se a resposta atende aos interesses em cena.

Sob essa perspectiva, a noção de avaliação utilizada acima merece ser complementada à luz do conceito de *ciclo de políticas pública*s. A literatura identifica esse ciclo como o processo de formulação, implementação e avaliação de uma política pública. Howlett *et al (2013)* apontam como há diferentes interpretações oriundas deste ciclo e, como tais interpretações denotam estágios. Assim, identificam que historicamente a construção de políticas públicas é um processo, isto é, trata-se de "um conjunto de estágios inter-relacionados através dos quais os temas políticos (policy issues) e as deliberações flutuam de uma forma mais ou menos sequencial desde os "insumos" (problemas) até os "produtos" (políticas)" (p. 12).

Uma leitura mais simplista dessas ideias pode representá-las pelo diagrama abaixo:

Figura 1. Modelo linear de desenvolvimento de uma política pública (elaboração das autoras).

Neste diagrama, os sistemas selecionados funcionariam como entradas e saídas para o processo das informações ambientais e, tais informações subsidiariam o processo de tomada de decisão em relação às políticas ambientais, conforme a legislação que mencionada cada um dos sistemas. Em princípio, a fórmula parece estar adequada para dar suporte ao acesso à informação. Entretanto, cabe questionar se a interação entre essas diversas fases da política pode ser identificada neste processo linear. Assim, uma proposta metodológica de avaliação necessita compreender aspectos que demonstrem a comunicação e articulação entre as diferentes fases da política. Ainda analisando o tema resolução do problema e estágios da política, Howlett *et al* (2013) apontam outros modelos nos quais a perspectiva da complexidade, que envolve o desenvolvimento de uma política pública, aparece de maneira mais delineada. Os autores apresentam como alternativa a abordagem mais simplista, o seguinte quadro:

Quadro 1. Estágios do ciclo político e sua relação com a resolução aplicada de problemas (extraído de Howllet *et al.,* 2013, p. 15)

Resolução aplicada de problemas	Estágios do ciclo político
Reconhecimento do problema	Montagem da agenda
Proposta de solução	Formulação da política
Escolha de solução	Tomada de decisão
Efetivação da solução	Implementação da política
Monitoramento dos resultados	Avaliação da política

Por essa configuração mais do que entradas e saídas, os sistemas gozam de maior complexidade, o que demonstra que em cada um dos problemas destacados há uma correspondente fase de construção da política pública. Assim, a resposta ao reconhecimento de um problema é a montagem da agenda, ou seja, como os governos passam a reconhecer a necessidade de incluir uma determinada demanda na pauta política. A proposta de solução corresponderia à formulação da política, constituídas pelo "modo como as propostas de políticas são formuladas no âmbito governamental (p.15)". A escolha da solução corresponderia ao estágio da tomada de decisão, ou seja, "o processo pelo qual os governos adotam um curso de ação ou não" (p.15). A efetivação da solução correlaciona-se com a implementação das políticas, que referem-se a forma como os "os governos dão curso a ação" e a avaliação que permite identificar "os processos pelos quais tanto os atores estatais como os societários monitoram os resultados das políticas e das soluções político-administrativas" (p.15).

A pergunta que se pode fazer é: como esse conjunto de considerações auxilia na perspectiva metodológica que este texto objetiva desenvolver? Essa perspectiva permite compreender o processo de produção de informação para além dos dados inseridos em um sistema. Trata-se, então, de: a) identificar quais as informações alimentam o sistema; b) identificar quais processos decisórios as informações subsidiam; c) como as informações passam a integrar os sistemas (construção de indicadores e ações desenvolvidas a partir da informação gerada); d) quais os passos necessários para tornar a informação disponível nos sistemas; e) quais os usos feitos pela informação gerada. Neste contexto, a metodologia em questão busca integrar as diferentes fases da política pública, redesenhando o diagrama de entradas e saídas, e correlacionando essas perguntas com as fases da política pública. A representação gráfica sugerida apresenta-se da seguinte forma (figura 2).

Figura 2. Estágios do ciclo de políticas públicas e questões a serem verificadas em cada um dos estágios (elaboração das autoras).

É importante destacar o conceito de avaliação que assinala a relação existente entre a dimensão da montagem da agenda, da formulação, da tomada de decisão, da implementação e da avaliação. Mais que um sistema de entradas e saídas é importante pensar em um sistema que se retroalimenta, pois, as fases estão interligadas em um processo contínuo e circular. A proposta metodológica para avaliação da informação processada pelos sistemas identificados vai além dos modelos clássicos de análise da política pública (perspectiva linear), buscando compreender a sua multiplicidade, a partir de contextos específicos em que se desenvolvem a tomada de decisão e as ações decorrentes dela. Sobre isso, Lejano (2012), assinala que a compreensão da política pública enseja um processo de permite uma análise mais assemelhada a diferentes metáforas que explicam a política. Assim, assegura, que:

Por exemplo, geralmente nos referimos à política como se fosse uma receita médica ou algum tipo de receita social que possa ser levada para uma cozinha e usada para criar um resultado desejado. Outra analogia ainda é a da política como um mapa que nos diz em meio a infinitas possibilidades qual o caminho ideal a sociedade deve escolher. Uma versão modernista deste tipo de metáfora é comparar a política com um telescópio, com o especialista político como Galileu, vasculhando o universo em busca de seu segredo. A política é a resposta para o enigma da esfinge. Passando por todas essas analogias está a noção embutida em nosso conceito de política, a ideia de análise, o ato de buscar dentro do universo de possibilidades pelo verdadeiro e eterno, escondida em toda sua complexidade (p. 11).

No fragmento destacado observa-se que analisar uma política pública envolve não somente o exame dos resultados que ela pode produzir, mas, requer um aprofundamento do estudo, ressaltando um conjunto de dimensões que estão estreitamente ligadas ao processo de construção desta política. A proposta metodológica de avaliação que esse texto desenvolve procura compreender os contextos institucionais para além da sua normatividade, do seu desenho de concepção, mas trata-se de entender que lógicas e opções são feitas no desenvolvimento da política pública. Como soluções tão iguais são aplicadas em contextos diferentes e resultam em arranjos políticos com medidas muito diferenciadas. Rodrigues (2008) desenvolve a perspectiva de Lejano, destacando os seguintes aspectos a serem investigados no modelo de análise de política pública, apontando as seguintes categorias:

Quadro 2. Categorias de análise e aspectos a serem investigados (Rodrigues, 2008 e Lejano)

Categoria	Aspectos a serem investigados
a) Conteúdo do Programa/Política: consiste na identificação da:	- Formulação - Bases conceituais - Coerência interna

Categoria	Aspectos a serem investigados
b) Contexto da Formulação: consiste na análise em que releva-se	- Momento político e as conduções sócio-econômicas - Apreensão do modelo político, econômico, social que sustentou a política a época de sua formulação, - Levantamento de articulação de políticas com outras políticas - Desenho do Marco Legal e seus desdobramentos normativos
c) Trajetória Institucional consiste na compreensão do:	- Desenvolvimento - Captação da visão dos gestores - Aspectos da cultura organizacional
d) Dimensão Territorial refere-se à análise dos elementos:	- Global e local (conflito ou coordenação de interesses) - Trajetórias e Pactos Territoriais (lógica de ação dos atores locais e desenhos institucionais possíveis)

Na presente metodologia utilizaremos as categorias desenvolvidas acima, pois elas permitem dialogar com diferentes aspectos normativos e a sua efetividade, a saber: o marco regulatório, a ação dos gestores públicos em torno da construção dos sistemas de informação (conflitos, consensos, impasses e avanços), os instrumentos jurídicos utilizados para implementação (resoluções, portarias, criação de grupos de trabalho, instruções normativas), a coordenação das ações dentro do sistema, o impacto territorial, destacando aqui a articulação entre os diferentes níveis de obtenção da informação (municipal, estadual e federal), apontando uma dinâmica de avaliação relacionada com as perspectivas da construção institucional e suas repercussões nos resultados, a saber: a importância destes sistemas para a efetivação do direito ao acesso à informação.

Para finalizar esse tópico, cabe destacar outra noção que informa esse texto. Trata-se da perspectiva que apresenta a avaliação como um aprendizado. Para fundamentar essa perspectiva recorre-se a Weiss (1972). Em seus estudos essa autora destaca que há uma necessidade de tratar a avaliação sob a perspectiva da utilidade. Para essa afirmação, ela destaca que os usos da avaliação não têm influenciado a decisão política (p.4) e propõe a necessidade tratar a avaliação a partir deste olhar. Isso consiste em que as avaliações devem considerar não somente os resultados de um programa, mas uma série de outros fatores, a saber: a

reação dos participantes, a recepção pública do programa, os custos, a disponibilidade dos técnicos e instalações, bem como outras possíveis alternativas (p. 5). Afirma que a avaliação pode proporcionar um melhor entendimento sobre os ganhos e perdas que uma determinada decisão tem em um contexto institucional (p.5) e, aponta que isso proporciona um melhor conhecimento sobre as falhas que uma determinada decisão pode produzir.

A autora apresenta um conjunto de questões que podem ser contemplados em uma metodologia de avaliação com objetivo de articular a dimensão técnica (resultados) com o processo político para a elaboração do resultado. São as seguintes as questões levantadas: quais são os objetivos da política?; Quais são os meios utilizados para atingir esses objetivos?; Quais são os recursos (físicos, financeiros, etc) disponibilizados para esse programa?; Como é feita a gestão desses recursos e das demais ações relacionadas ao programa?; Quais são as características do processo de implementação do programa? (Estrutura organizacional; estrutura de liderança; tamanho, perfil e motivação da equipe; processos gerenciais e operacionais; envolvimento dos participantes nas decisões, etc.) (SHANDISH, W.R *et al,* p. 203)[177]. Com base nessas considerações, a proposta de avaliação que se apresenta inclui o conceito de aprendizagem que os contextos institucionais podem produzir. Isso significa identificar como uma determinada decisão produz diferentes formas de auferir o que aquela instituição aprendeu sobre aquele processo. Parte desta concepção pode ser identificada em Howlett, Ramesh & Perl (2013), em que os autores apontam uma tipologia de avaliação, a partir do aprendizado que os diferentes modos de avaliação podem produzir.

Assim, os autores destacam que onde os avaliadores utilizam poucos recursos de avaliação em sistemas com pouca complexidade, o aprendizado produzido é *baixo.* Nesse aspecto, pode-se ter apenas informações sobre o cumprimento ou não dos preceitos contidos em uma determinada política. Em outro cenário, onde as avaliações têm um baixo grau de recursos para auferir o resultado, mas, há uma alta complexidade do sistema (muitos atores, muitas normas, muitos processos internos) a aprendizagem produzida é a *contestada*. Isso significa que há diferentes visões produzidas pelos atores e órgãos envolvidos e essas visões estão

177 Tradução livre com base em diálogos com o professor Paulo Calmon.

em competição sem que isso produza qualquer elemento capaz de alterar o curso da política. Já o uso de mais recursos metodológicos para avaliação, ampliando o escopo de entendimento de uma determinada política, em um contexto de baixa complexidade pode gerar uma aprendizagem técnica com a produção de procedimentos alternativos capazes de oferecer soluções às situações encontradas e, em um contexto de elevada capacidade de avaliação e com elevada complexidade, a aprendizagem produzida é a denominada de *aprendizagem social*. Essa é a aprendizagem desejável em todas as políticas, pois ela permite avançar de novos instrumentos políticos para a tomada e implementação de novas decisões. Abaixo, apresenta-se quadro com a síntese dessas formulações, utilizando-se alguns exemplos que podem ser encontrados a partir da análise dos sistemas de informação ambiental.

Quadro 3 - Capacidade de avaliação e complexidade do sistema (adaptado de Howlett at al., 2013, elaboração das autoras).

		Capacidade de avaliação	
		Baixa	**Elevada**
Complexidade do sistema	Baixa	**Não aprendizagem ou aprendizagem**	**Aprendizagem técnica**
		Validação da política vigente. A aprendizagem produzida refere-se as questões: Funcionou não funcionou. Para metodologia a ser aplicada nos sistemas de informação a serem estudados trata-se de saber: eles contém ou não a informação	Trata-se da obtenção de soluções técnicas alternativas aos resultados encontrados na avaliação. Por exemplo, proposição para a criação de novos tipos de informação ambiental
	Elevada	**Aprendizagem contestada**	**Aprendizagem social**
		Há diferentes visões sobre o processo de avaliação. Essas visões são competitivas e não agregam um resultado de consenso entre atores e instituições. Um exemplo para a metodologia elaborada pode ser a importância que a informação disponibilizada pelos sistemas tem para gestores públicos e para ONGs	Nesse contexto combina-se uma elevada capacidade de avaliação com a elevada complexidade do sistema, buscando conectar as diferentes visões sobre o sistema em processos que permitam a instituição avançar na mudança. Exemplo: decide-se que os sistemas de informação passam a integrar plataformas de dados abertos com objetivo de torná-los mais eficientes na efetivação do direito à informação.

Em face de descrição conceitual e das concepções metodológicas apresentadas acima, cabe, agora, apresentar a estrutura dos sistemas a serem analisados e, na parte final do artigo apresentar a proposta de avaliação, respondendo à questão que orienta esse artigo e apresentando possíveis desdobramentos para aplicação dos elementos discutidos até o presente momento.

2. A estrutura dos sistemas em análise: SINIMA, SNIRH e SINIR

O conjunto de elementos definidos no item 1 deste texto têm por finalidade analisar três sistemas de informação ambiental existentes na legislação brasileira. Do ponto de vista metodológico, vale justificar que não foi utilizado nenhum critério fechado para escolha dos sistemas. O intuito era identificar como sistemas de informação selecionados estão estruturados, e compreender a perspectiva que se coloca para avaliação nesse universo. De toda forma, as leis mencionadas aparecem no ordenamento jurídico brasileiro em tempos diferentes. Tempos que podem ser interpretados como o momento inicial da normativa ambiental (1981), um segundo momento, mais estruturado e tendo como tema de pauta a questão da água (1997) e, um terceiro momento (2010), destacando mais complexidade na construção do sistema (dados de diferentes instituições e coordenação no marco da estrutura federativa) e tendo como eixo a questão dos resíduos sólidos. Essa caracterização, embora não tenha sido pensada no momento inicial da formulação do trabalho, ela é útil pois demonstra diferentes contextos para a formulação dos sistemas selecionados e isso permite compreender elementos das demandas que estavam em cena no processo de tomada de decisão em torno da criação dos mesmos. O primeiro dos sistemas de informação analisado nesse texto é o Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente – SINIMA, criado pela Lei 6.938/91. Caracterizado como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, esse sistema: "é considerado pela Política de Informação do MMA como a plataforma conceitual baseada na integração e compartilhamento de

informações entre os diversos sistemas existentes u a serem construídos no âmbito do SISNAMA (Lei n. 6.938/81), conforme Portaria nº 160 de 19 de maio de 2009." (Ministério do Meio Ambiente, 2015).

Esse sistema é utilizado para gestão da informação no interior do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que se estrutura a partir da lógica compartilhada da gestão ambiental, nas três esferas de governo. Conforme, apurado pela pesquisa inicial, o sistema tem três eixos estruturantes, assim descritos pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA:

Eixo 1 - Desenvolvimento de ferramentas de acesso à informação;
Eixo 2 - Integração de bancos de dados e sistemas de informação.
Eixo 3 - Fortalecimento do processo de produção, sistematização e análise de estatísticas e indicadores relacionados com as atribuições do MMA. (Ministério do Meio Ambiente, 2015)

O primeiro e o segundo eixo estão ligados e referem-se às ferramentas de geoprocessamento, a aplicação das normas de Governo Eletrônico para o desenvolvimento de mapas interativos, construídos sob a perspectiva de diferentes temáticas da questão ambiental e sistemas de informação. Para o eixo três, a perspectiva colocada pelo Ministério é que se trata de um eixo estratégico, com o papel de "fortalecer o processo de produção, sistematização e análise de estatísticas e indicadores ambientais". Cabendo, "recomendar e definir a sistematização de um conjunto básico de indicadores" e estabelecendo "uma agenda com instituições que produzem informação ambiental" e propiciando "avaliações integradas sobre o meio ambiente e a sociedade" (Ministério do Meio Ambiente, 2015). Em 2008 foi instituído um Grupo de Trabalho composto por diversas representações no âmbito do sistema ambiental brasileiro[178], com o objetivo de propor um conjunto de indicadores sobre o tema. Em 2014 foi produzido o documento Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA) que aponta os primeiros resultados do trabalho de sistematização desta informação. Vale destacar que a motivação para a construção deste banco de dados está prevista na Portaria 160, do Ministério do Meio Ambiente, de 2009, que institui a Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente.

178 A representação era composta por Secretarias do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e vinculadas - Agência Nacional de Águas (ANA), Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio) e Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ).

O segundo sistema identificado por esta proposta é o Sistema Nacional de Informação Sobre Recursos Hídricos – SNIRH. Criado pela lei 9.433/97 que em seu artigo 5º, inciso VI, define o sistema como um instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos e no artigo 26, define os princípios do sistema, a saber: a) descentralização para obtenção e produção de dados e informação; b) coordenação unificada; c) acesso de dados e informação garantidos a toda sociedade. Os objetivos do sistema estão dispostos no artigo 27 e são os seguintes: Reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil; Atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos em todo território nacional; Fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos.

Uma observação importante a ser feita em torno da articulação deste sistema é que trata- se de um sistema de gestão, desenvolvido pela Agencia Nacional de Águas (ANA), cujos eixos de atuação voltam-se para as respostas possíveis em torno do funcionamento institucional. Entretanto, a interação entre os diversos atores e as formas de uso desta informação para a tomada de decisão, não somente pelos gestores, parecem estar ausentes do desenho institucional destacado na legislação que dá origem ao sistema. Assim, o desafio que essa temática enseja refere-se à coordenação entre os atores envolvidos no processo. Recente trabalho sobre o tema governança e a questão da água (Tarutti, 2014), compara o tratamento da informação dada pela Diretiva da União Européia e pela legislação brasileira, e aponta o mesmo desafio identificado por essa pesquisa.

O Plano brasileiro não faz referência expressa a essa questão. Sugere, no entanto, a comunicação e difusão de informações em gestão integrada de recursos hídricos, por meio do subprograma IV.3, o que denota uma preocupação com a transparência das informações. Nesse mesmo sentido, define, em um dos seus subprogramas, a necessidade de consolidar o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos, complementando dados e lacunas e, principalmente, assegurando a interlocução, com sistemas similares instalados nos Estados e/ou em bacias determinadas (TURATTI, 2014, p. 201).

E, por fim, o terceiro sistema analisado refere-se ao Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR. Esse sistema resulta da Lei 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e foi regulamentado pelo Decreto 7.404/2010. Sob essa perspectiva, as finalidades do sistema são: "disponibilizar periodicamente à sociedade o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no País, por meio do Inventário Nacional de Resíduos Sólidos; e agregar as informações sob a esfera de competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios" (art. 71). Os dados que devem alimentar o sistema estão descritos no art. 72 e provêm das seguintes fontes:

1. Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos;
2. Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidorasou Utilizadoras de Recursos Ambientais;
3. Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;
4. Orgãos públicos competentes para a elaboração dos planos de resíduos sólidos referidos no art. 14 da Lei nº 12.305, de 2010;
5. Demais sistemas de informações que compõem o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente - SINIMA;
6. Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA, no que se refere aos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Outra característica deste sistema é coordenação entre os entes federativos, a saber: União, Estados, Distrito Federal e Municípios que são os responsáveis por alimentar o referido sistema. O parâmetro de dados para essa ação são as informações dos entes federados que devem fazer a articulação com o Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento Básico (SINISA) e do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA). O Decreto, também, prevê a elaboração de planos de gestão integrada de resíduo sólido, por parte dos Municípios e Distrito Federal, devendo esse plano estar disponibilizado no SINIR.

Percebe-se que trata-se de uma forma de elaboração de informação altamente complexa e envolvendo aspectos que podem ser avaliados a partir dos elementos definidos no item 1 deste texto. Elementos aos quais pode-se agregar, também, aqueles relativos à coordenação de atores, processos e resultados a serem obtidos. Feita essa estruturação

dos sistemas, cabe discutir em que medida a produção das informações por cada um destes sistemas pode se conectar com as estratégias de avaliação que possibilitem uma compreensão desta estruturação com a efetivação do direito ao acesso à informação ambiental.

3. A produção de dados e a resposta a questão: é possível identificar como funcionam os sistemas de informação ambiental?

A proposta metodológica discorrida ao longo deste texto ainda é exploratória. Assim, foram desenvolvidas as configurações dos sistemas sem aprofundar uma análise mais detida nas informações produzidas por cada um deles. Entretanto, ainda que, muito preliminarmente, destacam- se algumas considerações que podem ser observadas no levantamento feito, a partir da moldura de cada um dos sistemas e dos dados produzidos por eles.[179] São elas: a) Preocupação com produção de indicadores, inclusive com georeferenciamento; b) Apresentação de materiais (documentos, vídeos, mapas) para subsidiar ações nos temas. Nesse caso, tanto SINIR quanto SINIRH plataformas que disponibilizam esses materiais e c) Preocupação com coordenação nos níveis de articulação da questão ambiental (federal, estadual, distrital e municipal), havendo no caso do SINIR a apresentação dos planos de resíduos sólidos dos entes federativos.

Os eixos apontados assinalam uma atuação no sentido de cumprir os diplomas legais que definem a atuação destes sistemas, entretanto, se consideramos a avaliação como um processo de aprendizagem e parte integrante do ciclo de políticas que não é linear, mas, se retroalimenta, é possível investigar se alguns aspectos que podem ser contemplados numa metodologia de avaliação acerca da informação produzida por esses sistemas, a saber: a) Concepção de avaliação, para

179 - Vale destacar que do ponto de vista dos dados produzidos pelos sistemas apenas examinamos documento do SINIMA acerca de indicadores produzidos pelo Painel Nacional de Indicadores Ambientais (MMA, 2014). Identificamos também a plataforma *on line* do SINIRH (http://www2.snirh.gov.br/home/index.html) e do SNIR (http://sinir.gov.br/web/guest/inicio), sem efetivamente aprofundar a análise dos dados apresentados.

além do resultado obtido, mas contemplando a dimensão processual, ou seja, identificando por quais caminhos tal resultado foi obtido; b) Formas de divulgação desta informação; c) Papel da sociedade no uso destas informações e d) Ligação gestão / tomada de decisão com o direito ao acesso à informação.

Assim, com a intenção de aprofundar as ideias desenvolvidas neste texto, para discutir uma proposta de avaliação acerca do processo de produção das informações disponibilizadas por esses sistemas, toma-se como referência perspectivas de análise do contexto institucional, destacando a formulação normativa, os atores envolvidos na formulação e na implementação, as redes de produção da informção, as articulações entre o nível federal, estadual e municipal, a trajetória e cultura institucional. E ainda o uso que é feito das informações geradas para a gestão das políticas, mas, também para tomada de decisão em torno delas; a partilha destes dados entre os setores sociais envolvidos na questão ambiental, ou seja, a coordenação entre os atores envolvidos nas políticas públicas e o tipo de aprendizagem gerado por essas interações e a possibilidade de conexão entre o funcionamento do sistema e o direito ao acesso à informação.

Como orientação para coleta de coletas, pode-se adaptar o conjunto de questões trazidas por Weiss. Assim, perguntas iniciais a serem feitas na avaliação de cada um dos sistemas de informação ambiental são: a) Quais são os objetivos da criação do sistema de informação em análise?; b) Quais são os meios utilizados para atingir esses objetivos?; c) Quais são os recursos (físicos, financeiros, etc) disponibilizados para esse sistema?; d) Como é feita a gestão desses recursos e das demais ações relacionadas do sistema?; e) Quais as características do processo de implementação do sistema (estrutura organizacional; estrutura de liderança; equipe responsável pela produção da informação, qual tamanho, perfil e motivação; funcionamento em rede com outros sistemas; processos gerenciais e operacionais; envolvimento dos participantes nas decisões, etc)? e e) Qual a recepção da legislação sobre acesso à informação no desenvolvimento do sistema (Lei 10.650/2003 – Lei de Acesso à Informação Ambiental; Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, etc)?

E, com base nesse roteiro a resposta a pergunta do texto é: sim, é possível identificar como funcionam os sistemas de informação ambiental, buscando na identificação deste funcionamento ter elementos que proporcionem a relação existente entre esses sistemas e a efetivação do direito ao acesso á informação.

Conclusão

Esse texto foi escrito no sentido de identificar as perspectivas para construção de uma proposta de avaliação acerca da informação produzida pelos sistemas criados com a finalidade de prover tais informações na área ambiental. A preocupação inicial era saber como dados produzidos pelos governos podem ser melhor acessados e podem contribuir para construção de uma cultura da informação. Assim, finalizamos essa reflexão com a tentando responder a pergunta: é possível construir uma metodologia de avaliação da informação ambiental? A resposta, prévia e provisória, é que cada um dos sistemas apresentados vai requerer um estudo mais aprofundado, entretanto, o que parece claro, é que em cada um dos sistemas não se trata apenas de produzir informação para gestão, mas, é preciso compreender o processo institucional, em outras palavras: como os sistemas produzem essas informações, qual a rede de atores, qual a estrutura organizacional de produção do material, há ou não coordenação, há ou não integração entre os atores da rede e, um aspecto fundamental, não completado nos dispositivos normativos apresentados é: qual o uso que a sociedade civil faz da produção desta informação? Esse conjunto de questões, certamente, possibilita um exame mais detido de cada um dos sistemas escolhidos pela análise proposta neste artigo.

Bibliografia

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *SIPNRH – Sistema de Informação do Plano Nacional de Recursos Hídricos*. Disponível em: <www.ana.gov.br/sipnrh> Acesso em 6 de Abril de 2015.

AGUILAR, Maria José & ANDER- EGG, Ezequiel. *Avaliação de serviços e programas sociais.* Petrópolis: Vozes, 1994.

ASSOCIAÇÃO EXECUTIVA DE APOIO À GESTÃO DE BACIAS

HIDROGRÁFICAS PEIXE VIVO. *Sistemas de Informações – Sistemas de Informações de Recursos Hídricos.* Disponível em:

<http://www.agbpeixevivo.org.br/index.php/instrumentos-de-gestao/sistema-de-

informacoes.html> Acesso em 6 de Abril de 2015.

CÂMERA MULTIDISCIPLINAR DE QUALIDADE DE VIDA. *SINIR – Sistema*

Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos sólidos. Disponível em:

<http://www.cmqv.org/website/artigo.asp?cod=1461&idi=1&moe=212&id=19143> Acesso em 6 de Abril de 2015.

CONSELHO DE LOGÍSTICA REVERSA DO BRASIL. *Sistema Nacional de*

Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (SINIR) está em processo de construção Disponível em: <http://www.clrb.com.br/site/noticias.asp?id=149> Acesso em 6 de Abril de 2015.

FIGUEIREDO, M.F. & FIGUEREIDO, A.M.C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referências téoricas. *Análise e Conjuntura*.Belo Horizonte, 1 (3), p. 107-127, set.-dez., 1986 http://api.ning.com/files/VxjtnKqYpaaqCOofDJ98aUrG351K4ZnnQFx00N-t-xlV*IDdXs*1NxTMG3-xE7nCEm6ZxTes71XqS8oRBG0gSctBVRMES4CVD/RBMA_No1.pdf

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas–uma abordagem integradora*. São Paulo: Editora Campus, 2013.

LEJANO, Raul. *Parâmetros para análise de políticas: a fusão do texto e contexto.*

Campinas, SP: Arte e escrita, 2012.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Desafios para Implementação de Indicadores.* Disponívelem:<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/informacao- ambiental/sistema-nacional-de-informacao-sobre-meio-ambiente-sinima/desafios> Acesso em 6 de Abril de 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Metodologia*. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/informacao-ambiental/sistema- nacional-de--informacao-sobre-meio-ambiente-sinima/metodologia> Acesso em 6 de Abril de 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Sistema Nacional de Informação sobre a gestão dos Resíduos Sólidos, SINIR*. Disponível em: <http://sinir.gov.br/web/guest/sobre-o- sinir-detalhes> Acesso em 6 de Abril de 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente.* Disponível em: <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/informacao- ambiental/sistema-nacional-de-informacao-sobre-meio-ambiente-sinima> Acesso em 6 de Abril de 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. SIPNRH – Sistema de Informação do Plano Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/agua/recursos-hidricos/plano-nacional-de-recursos- hidricos/sipnrh> Acesso em 6 de Abril de 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Sistema Nacional de informações sobre resíduos sólidos.* Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades- sustentaveis/residuos-solidos/instrumentos-da-politica-de-residuos/sistema-nacional-de- informacoes-sobre-a-gestao-dos-resíduos> Acesso em 6 de Abril de 2015.

MYNAIO, C. (org) *Avaliação por triangulação e métodos – Abordagem de Programas Sociais.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvido. Disponível em: http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf. Consultado em 01 de julho de 2015

_____. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente – 1972. Disponível em http://www.apambiente.pt/_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf. Consultado em 01 de julho de 2015.

RODRIGUES, Lea C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, v. 1, n. 1, 2008.

SHADISH, William R.; COOK, Thomas D.; LEVITON, Laura C. *Foundations of program evaluation: Theories of practice.* Sage, 1991.

SILVA, José Augusto Ferreira da e REIS, Cláudio Henrique. *Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos no Brasil.* Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego, Campos dos Goytacazes, v.4, n.2, p. 139-153, 2010.

SILVA, Marco Antônio. *Sistema Nacional de Informações Sobre recursos Hídricos e a Gestão da Informação na Agência Nacional de Águas*. XIX Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 2011.

SILVA, Thiago Antunes da. *Avaliação do Acesso ao SINIMA – Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente*. Perspectivas em Ciência da Informação, v.12, n. 13, p. 41 – 53, 2007.

SOUSA, Áurea Maria Ferraz. *Qual a função do SINIMA, no âmbito do direito ambiental?* Disponível em: <http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2062263/qual-a-funcao- do-sinima-no--ambito-do-direito-ambiental-aurea-maria-ferraz-de-sousa> Acesso em 6 de Abril de 2015.

TURATTI, Luciana. *Direito à Água: Uma ressignificação substancialmente democrática e solidária de sua governança.* 2014. Tese de Doutorado. Universidade de Santa Cruz do Sul. Disponível em http://redenep.unisc.br/portal/images/stories/mestrado/direito/teses/2014/luciana_turatti.pdf. Acessado em 12 de abril de 2015.

WEISS, C. H. *Evaluation research: Methods for assessing program effectiveness.*

Englewood Cliffs,NJ: Prentice-Hall, 1972.

PARTE II

Estratégias e políticas de abertura dos dados ambientais públicos

Capítulo 7
Entre democracia informacional y pos-neoliberalismo. Una ecología política de los dispositivos de Open Data ambiental

Pierre Gautreau[180]

Para entender los complejos procesos que soportaron la génesis de un nuevo conjunto jurídico en torno al "derecho a la información ambiental" durante la década del 2000, es necesario abordarlos con varias y complementarias miradas: desde la constitución de los corpus legales, hasta el análisis de la efectividad de este nuevo derecho. Desde las ciencias sociales, una manera de estudiar los dispositivos concretos de difusión de información ambiental, e interrogar el nexo que mantienen con los desarrollos del Derecho. Estos dispositivos, hoy día principalmente en la Web, conforman herramientas claves de la llamada "transparencia activa" del Estado, correspondiente a una difusión voluntarista de información, independiente de un pedido ciudadano explícito (ver al respecto el capítulo de Nitish Monebhurrun en este libro). Durante la década del 2000 y a nivel mundial, llama mucho la atención la simultaneidad entre la adopción creciente de decretos y leyes que garantizan el acceso a la información ambiental y la creación de plataformas públicas en la Web que facilitan la búsqueda y el acceso a conjuntos de datos sobre medio ambiente.

El propósito de este capítulo es precisamente cuestionar este nexo casi "genealógico" entre conformación de un derecho a la información y plataformas públicas de difusión: ¿qué otros factores, más allá de la sola adecuación al nuevo marco legal, pueden haber motivados las administraciones a desarrollar estas plataformas? Nuestra principal hipótesis es que *estas plataformas no constituyen respuestas directas a nuevas exigencias legales*, sino que responden prioritariamente a lógicas político-administrativas y *estrategias de poder estatal* en un contexto

180 Docente-investigador, Universidad Panthéon-Sorbonne, Instituto PRODIG, 2 rue Valette, 75005, Paris. Pierre.gautreau@univ-paris1.fr

de profundos cambios en la forma de armar políticas ambientales. El Estado Moderno se ha construido históricamente acaparando para sí la información sobre sus sujetos, recursos, territorios, reteniendo en las administraciones los archivos y bases de datos a los cuales no accedía el ciudadano común. La "capitalización asimétrica" de la información (Gautreau 2016) ha constituido una pieza clave de la construcción de su poder en materia ambiental, en épocas en que la definición del Bien Común era su monopolio (Lascoumes et Le Galès 2004), y antes de que se le exigiera dar mayor espacio a colectivos ciudadanos y a la "sociedad civil" en general en el diseño de políticas públicas ambientales a finales del siglo XX. Es por ende sorprendente que el Estado renuncie a semejante situación de poder, abriendo este tesoro informativo a todos, y merece ser escrutada la teoría según la cual esta apertura puede ser explicada fundamentalmente por presión ciudadana y cambios jurídicos.

Los aportes de los "Science and Technics Studies" (Jasanoff 2004) y de la *Political Ecology* (Gautier et Benjaminsen 2012) han demostrado que no existe neutralidad en la producción de conocimiento, y los sistemas científicos públicos no son excepción a esta regla: no existe producción de información que no esté relacionada a estrategias sociales e institucionales, tendientes a posicionarse en un campo de fuerzas. La "co-producción" del poder y de la generación de conocimiento (Jasanoff, 2004) constituye una teoría robusta para dar cuenta de las principales lógicas imperantes en las políticas de producción de información, en particular las ambientales. Es por ende necesario cuestionar de forma amplia las estrategias que persigue el Estado en los albores del siglo XXI con la llamada "apertura" de sus datos, un fenómeno global comúnmente calificado como *Open Data*. Intentaremos en este capítulo ubicar estos dispositivos en el contexto "contradictorio" de la gobernanza ambiental de los países suramericanos a mediados de la década del 2010 (De Castro, Hogenboom, et Baud 2015). En este contexto operan estamentos estatales que claman por un "posneoliberalismo" donde el Estado recobraría un papel regulador central en materia ambiental y de acceso a recursos naturales, pero que profundizan simultáneamente el perfil extractivista de su economía. Simultáneamente, se fortalecen movimientos sociales que reclaman al Estado por establecer una democracia informacional, apoyados por ONG transnacionales que defienden principios de transparencia y el fortalecimiento del derecho a la información, la participación y la justicia ambiental.

Este capítulo propone iniciar la exploración de esta agenda de investigación analizando en tres países suramericanos –Argentina, Bolivia, Brasil- la conformación de seis dispositivos públicos de difusión de datos ambientales. En cada uno de los tres países estudiados se reconstituyó la historia de dos plataformas: un sistema de difusión de datos de biodiversidad, y una "infraestructura de datos espaciales". Los sistemas de información sobre biodiversidad corresponden en la actualidad a plataformas que centralizan básicamente listados de ocurrencia de taxones biológicos, dispersos en las colecciones de museos o universidades, tanto nacionales como extranjeras. Las infraestructuras de datos espaciales o IDEs (ver figura 1) disponibilizan capas cartográficas digitales que representan el territorio, en particular en sus dimensiones ambientales (red hidrográfica, vegetación, etc). Estos "datos espaciales", o "geográficos", pasaron a ser insumos fundamentales en la generación de mapas, en la formulación de políticas de gestión ambiental (zonificación), pero también en las estrategias empresariales de extracción de recursos (estudios de accesibilidad). En los tres países de estudio, ambos tipos constituyen los dispositivos más desarrollados en cuanto a *Open Data ambiental*.

Mediante entrevistas con responsables de dichas plataformas y con usuarios de las mismas[181], con la colecta de los documentos legales y oficiales que las fueron estructurando, se buscó identificar las diferentes lógicas que llevaron a su implementación, cuestionando particularmente el rol de las lógicas jurídico-legales en este conjunto. El texto procede en tres etapas: presenta los dispositivos estudiados (1), evalua su relación con los sistemas de derechos a la información ambiental (2), y por fin determina las múltiples lógicas que determinan su génesis durante la década del 2000 (3).

181 Se realizaron 30 entrevistas entre el año 2011 y 2015, en las ciudades de La Paz, Santa Cruz, Cochabamba (Bolivia), Buenos Aires, Salta, Santa Fé, Rosario, La Plata (Argentina), Rio de Janeiro, Porto Alegre y Brasília (Brasil). Algunas instituciones fueron visitadas dos veces, con el fin de analizar más precisamente su evolución temporal. Se entrevistaron tanto los equipos responsables directos de las plataformas, como instituciones participantes de éstas, y aun instituciones interesadas por las plataformas pero que aún no les entregaron sus datos.

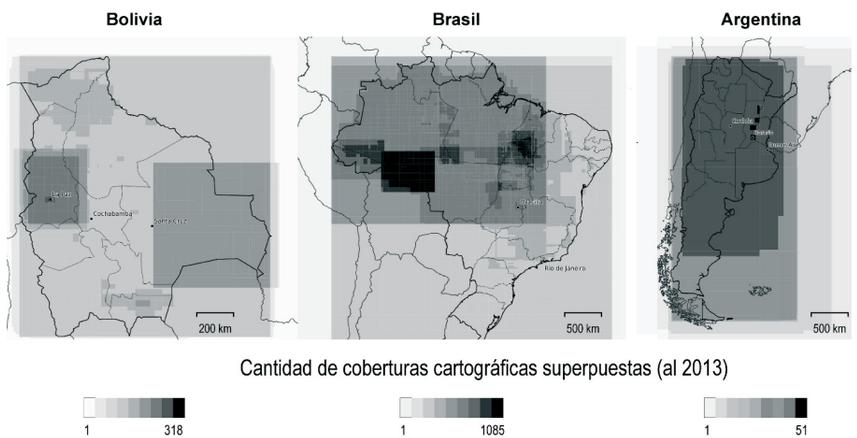
1. Formas y dispositivos del *Open Data* ambiental

Los dispositivos de *Open Data* estudiados comparten rasgos institucionales y técnicos semejantes, aunque no desarrollados con la misma intensidad según los casos (tabla 1). Fomentan y a veces financian la digitalización de acervos de datos, elaboran normas de estandarización de los mismos, e implementan sistemas de redes que permiten a un "nodo" central colectar y compatibilizar dichas informaciones. El papel de la entidad a cargo de la plataforma es asegurar la "interoperabilidad" de las bases de datos en red (posibilidad que colecciones dispersas se conecten entre ellas), y establecer acuerdos para el intercambio de datos con las instituciones que participan del proyecto. Para perennizarse, los dispositivos de Open data deben garantizar sobre el largo plazo la alimentación de sus plataformas con un número creciente de datos, lo que se busca mediante estos acuerdos inter-interinstitucionales. Una parte significativa de las decisiones técnicas e institucionales se toma en el marco de "grupos de trabajo", que reúnen representantes del ente coordinador de la plataforma con las instituciones socias: normas, protocolos de intercambio de datos, estándares de calidad de los datos, etc. Este funcionamiento realza la dimensión colegial y colaborativa de dichas iniciativas, y es clave para su legitimidad. Presentamos a continuación en detalle los casos estudiados.

Tabla 1. Situación técnico-institucional de los dispositivos estudiados al 2015

TIPO	PAIS	AÑO[13]	1 – RED	2 - PROTOCOLOS		3 - DIFFUSION	
			Red de actores estructurada	Acuerdos de intercambio de datos	Catálogo de metadatos[14]	Plataforma web	Datos en línea
Infraestructuras de datos espaciales	Argentina	2007	Si	x	Si	Si	(Si)
	Bolivia	2012	x	x	Si	Si	Si
	Brasil	2008	Si	Si	Si	Si	Si
Sistemas de info. sobre biodiversidad	Argentina	2009	Si	Si	Si	Si	Si
	Bolivia[15]	2012	x	x	Si	x	x
	Brasil	2010	En curso	En curso	En construcción	x	x

Figura 1. Cobertura espacial de los datos difundidos en las tres infraestructuras de datos espaciales en 2013 (Fuente: Pierson et et al. 2013)



Más allá, es fundamental subrayar que dichos dispositivos conforman mucho más que una simple herramienta técnica: inciden en las formas de producción de datos, pero también en las relaciones de los diferentes actores del campo ambiental, al redefinir los intercambios de información entre ellos y por ende sus relaciones de poder. El carácter reciente y abierto de estos proyectos hace que el Estado tenga un poder limitado para obligar los entes públicos a brindarle sus datos. Su principal desafío operativo es entonces lograr "enrolar" otros actores públicos con fuerte nivel de autonomía y generalmente reacios a abrir sus datos ambientales: antes que nada, el Estado debe construir y cuidar su legitimidad como animador de estos dispositivos. Esto demuestra, tal como

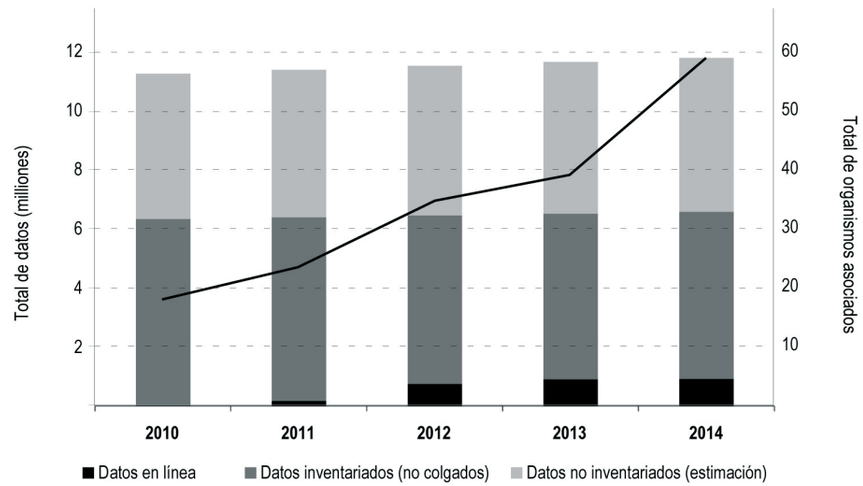
lo plantea Mol (2008), que la información ambiental ya no puede ser conceptuada como un simple « recurso » que alimenta políticas públicas ; constituye un verdadero campo social que « reestructura los procesos, las instituciones, y las prácticas » ambientales y territoriales.

1.1. Sistemas de información sobre biodiversidad

En Argentina, el Sistema Nacional de Datos Biológicos (SNDB)[182] se activa a partir del año 2009, en el marco de un proyecto del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación, en coordinación con el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología, para su "Programa de Grandes Instrumentos y Bases de Datos" (para una presentación detallada de esta génesis, ver en este libro el capítulo de Valeria Berros y Cintia Balaudo). En realidad, la creación del SNDB corresponde a la institucionalización de una iniciativa anterior, la conformación de la Red Nacional de Colecciones Biológicas (RNCB), que propició la digitalización de colecciones biológicas y la capacitación de museos e universidades en la gestión informática de las mismas. Correspondió a un proceso de auto-organización de la comunidad científica, y no a un impulso desde el Estado. Fue clave para la conformación de la RNCB el aporte económico del Sistema Mundial de Información sobre Biodiversidad (GBIF), en los inicios del año 2001, para empezar a digitalizar y sobre todo ofrecer un soporte informático para la difusión online. El SNDB, por ende, corresponde a la captación y formalización por el Estado de un proyecto del mundo académico, dándole un marco institucional y reglas más claras de funcionamiento (normas de publicación de datos, protocolos de adhesión al sistema para nuevos contribuyentes). El SNDB constituye hoy en día el nodo argentino del GBIF, y utiliza la plataforma del mismo para la visualización, consulta y descarga de los datos de biodiversidad argentinos. Vemos con la figura 2 el aumento de los organismos que adhieren al proyecto, que pasan de menos de 20 en el 2010 a sesenta en el 2014, y el fuerte potencial de crecimiento de los datos accesibles en internet, ya que de los casi doce millones potencialmente disponibles para ingresar al sistema, menos de medio millón estaban en línea en el 2014.

182 www.datosbiologicos.mincyt.gob.ar

Figura 2. Evolución temporal de los datos en línea del Sistema Nacional de Datos Biológicos argentino.



(Fuente: entrevistas)

En Brasil, el Sistema de Información sobre la Biodiversidad Brasileña (SibBr)[183] se activa en el 2011. Brasil tardó mucho en conformar este sistema, relativamente a sus vecinos como, por ejemplo, Argentina, lo que es sorprendente ya que el país contaba desde hacía años con colecciones digitalizadas[184]. Un factor clave parece haber sido la reticencia de la cancillería brasileña para facilitar un acceso universal a sus colecciones biológicas, en continuidad con su política de defensa de su soberanía sobre sus recursos genéticos. Signo de ello fue el acuerdo de cooperación muy tardío con el GBIF, recién firmado en el año 2013. Como para el SNDB argentino, la interfaz Web del sistema

183 www.sibbr.gov.br

184 Un organismo para-público, el Centro de Referência em Informação Ambiental (CRIA), llegó a disponibilizar por la Web en el año 2014 seis millones de occurencias de taxón.

está constituida por las herramientas del GBIF. Pero a diferencia de este país, la iniciativa de crear esta plataforma parece haber sido fundamentalmente estatal, a través de la formulación del proyecto "Gestión e uso de informaciones para ampliar la capacidad de conservación e utilización de la biodiversidad" por la Secretaría de Políticas y Programas de Investigación y Desarrollo del Ministério de Ciencia, Tecnología e Innovación, con ayuda técnicas del PNUMA y apoyo financiero del Fondo Global para Medio Ambiente (GEF).

En Bolivia, un proyecto de sistema de información coordenado por el Ministerio de medio ambiente no llegó a implementarse, a pesar de avances en la concepción del sistema informático y del catálogo de metadatos (tabla 1). El "Sistema de información sobre la biodiversidad y las áreas protegidas" iba a ser la contraparte boliviana del programa BioCAN, financiado por la Comunidad Andina de Naciones para apoyar una política regional de conservación de la Amazonía. Pero al terminar su financiamiento en el 2014, no llegó a ser operacional este proyecto, debido a una política errática de gestión de datos

1.2. Infraestructuras de datos geográficos

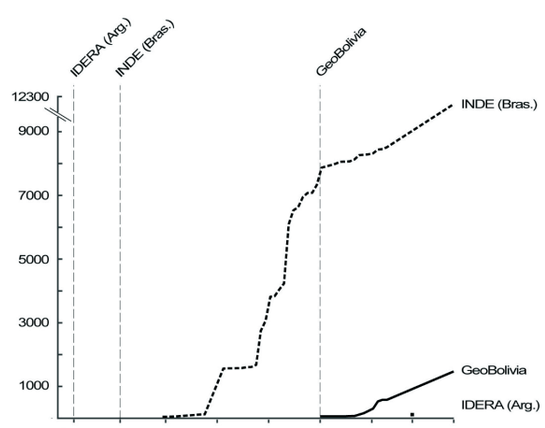
Las infraestructuras de datos espaciales no constituyen dispositivos especializados en información medioambiental, ya que brindan datos sobre las múltiples dimensiones de los territorios que describen. A pesar de ello, contienen un volumen apreciable de datos sobre las dimensiones biofísicas de la naturaleza y de uso de los recursos naturales. La figura 3 presenta la evolución del volumen de metadatos de cada una de las tres IDEs y su fecha de lanzamiento. Entre esta fecha y la implementación de la difusión efectiva en línea de los datos pueden transcurrir varios años. Este lapso de tiempo varía en función de la rapidez con que se logran acuerdos de intercambio de datos entre los actores involucrados.

La Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina (IDERA)[185] nace en el año 2007. Reúne, bajo la coordinación del Instituto Geográfico Nacional, todos los agentes estatales que

185 http://www.idera.gob.ar/

producen datos geográficos. Aunque la red de instituciones colaboradoras esté bien conformada, el sistema aun no brinda por la Web más que algunas capas de información a escala federal (figura 3). La ausencia de ley o decreto que respalde su existencia y de presupuesto propio debilita por el momento esta iniciativa, y explica esta escasez de datos disponibles. El funcionamiento del proyecto depende en buena medida del involucramiento personal de funcionarios de entes federales y provinciales, a veces fuera de su tiempo de trabajo oficial. La IDERA sustituyó un proyecto anterior que no prosperó, el PROSIGA. Este funcionaba de forma muy centralizada, como plataforma interinstitucional en la cual sólo 4 contribuyentes tenían acceso a los datos. El proyecto IDERA cambió totalmente de perspectiva, apostando a una plataforma abierta, una gobernanza colegiada y democrática, sin preeminencia del Estado federal en ella: estas elecciones fueron claves para explicar el número elevado de adhesiones a la plataforma, a través todo el país. En gran medida, puede caracterizarse la formación de la IDE argentina como un proceso "bottom-up", donde redes informales de técnicos y mandos administrativos intermedios de múltiples administraciones provinciales y federales fueron convergiendo hacia la idea de una red nacional. Esta forma de génesis, original entre nuestros casos de estudio, constituye un potente factor de legitimidad del proyecto actual, IDERA.

Figura 3. Fecha de inicio y evolución temporal de la cantidad de metadatos de las tres IDEs estudiadas



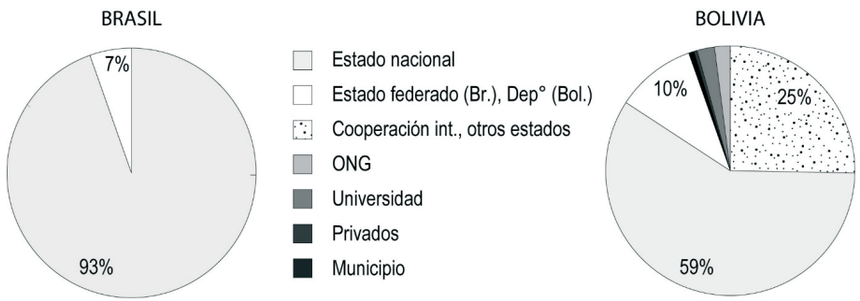
(Fuentes: entrevistas; Pierson et al. 2013).

Bolivia adoptó una forma de infraestructura que funciona de una forma opuesta a la argentina. La Infraestructura de Datos Espaciales del Estado Plurinacional de Bolivia (Geobolivia)[186] fue creada en el 2012 desde los niveles superiores del gobierno (Vice-presidencia), en un proceso típicamente top-down, y con apoyo incial de la cooperación suiza. Dispone no obstante de una interfaz web activa, compuesta de numerosos datos geográficos y cuidadosamente descritos en su catálogo; Geobolivia es citada por muchos entrevistados argentinos como un ejemplo a seguir en materia de calidad de los metadatos[187]. Pero la red de instituciones participantes no funciona según los cánones comunes de una IDE (participación voluntaria), sino que el gobierno debe cada año, a través de intimaciones diectas del Vicepresidente, obligar los diferentes ministerios y entes públicos a brindar sus datos a la plataforma. La génesis de este dispositivo está íntimamente ligada al proceso de cambio boliviano iniciado con la llegada al poder de Evo Morales en el 2006, y corresponde a la voluntad del Estado de posicionarse como un actor clave de los flujos de información en una lógica posneoliberal (para mayor detalle sobre esta génésis, ver Louca Lerch en este libro). Pero a pesar de su éxito relativo, GeoBolivia no ha logrado recuperar la totalidad de los datos publicados durante los años 90, muchos de los cuales fueron producidos en el marco de proyectos de desarrollo y desaparecieron cuando terminaron los mismos. Dicho, esto, GeoBolivia se diferencia notablemente de la infraestructura brasilera por incorporar un porcentaje mayor de datos producidos por actores diferentes del estado nacional (cf. figura 4: 41%, contra 7% en el caso de Brasil). Esto refleja el hecho que durante las dos últimas décadas, la capacidad de producción autónoma de datos ambiental por el Estado mermó, dejando lugar a actores extranjeros, generalmente de la cooperación internacional (25% de los datos de la IDE boliviana).

La plataforma brasileña (Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais, INDE)[188] corresponde a una situación intermedia entre Argentina y Bolivia: una interfaz activa y con muchos datos, una red dinámica de participantes, y un liderazgo claro del Estado en el proyecto. Siguiendo su plan de desarrollo, la plataforma disponibiliza hoy únicamente capas de información de entes federales (figura 4), y está en la actualidad ampliando su oferta a datos gestionados a niveles sub-federales (Estados, municipios). La cantidad de datos que brinda la INDE, relativamente mucho más alta que para los dos otros países, se debe tanto al tamaño mayor de Brasil como a la presencia de la Amazonía (que atrajo actores que crearon numerosos datos), y a la fuerte continuidad de la capacidad del Estado para producir información ambiental desde la década del 70'.

186 http://geo.gob.bo/
187 Ver nota anterior sobre metadatos (nota 4).
188 www.inde.gov.br

Figura 4. Frecuencia de tipos de autores de metadatos en los geocatálogos de las Infraestructuras de datos espaciales de Bolivia y de Brasil



(Fuente: prospección de los geocatálogos brasilero y boliviano por Julie Pierson, laboratorio PASSAGES, Université Bordeaux Montaigne)

A modo de conclusión de este primer apartado, podemos observar que las formas de génesis de las iniciativas de *Open data* ambiental son diversas y corresponden a modelos variados. El período actual corresponde aun a la juventud de dichos dispositivos, razón por la cual impactan poco en la producción de información ambiental en la región. Por el momento, se limitan a recabar y ordenar informaciones preexistentes y dispersas. No obstante, podemos pronosticar que a breve plazo, empezarán estas instituciones a ser partícipes de esta producción y la influenciarán. Son generadoras de normas y estándares de información, empiezan a adquirir cierta reputación como actores de referencia en la

gestión de la información y se las consulta como tales. Ambos hechos harán de estos dispositivos actores importantes en el campo ambiental.

2. ¿Es el *Open Data* ambiental una respuesta a nuevos sistemas de derechos?

Entre los años 1980 y 2000, los tres países estudiados fueron conformando nuevos sistemas de derechos destinados a garantizar el derecho de acceso a la información ambiental o la información pública *latu senso* (ver tabla 2 y la contribución de Nitish Monebhurrun en este libro para mayores detalles). En Argentina y Brasil, los textos que definen con precisión o efectivizan el derecho de acceso a la información pública ambiental son incluso anteriores a los textos legales que garantizan un acceso a la información público *lato sensu*. Ambos países adoptaron una ley general del medio ambiente que menciona la necesidad de fomentar el acceso a la información pública ambiental, en 1981 en Brasil y 2002 en Argentina. Brasil adopta en el 2003 su ley específica de acceso a la información ambiental, y recién en 2011 una ley sobre acceso a información pública. Argentina adoptó por ley en el 2003 su "Régimen de libre acceso a la información pública ambiental", simultáneamente a un decreto de acceso a la información pública. Bolivia no ha legislado específicamente sobre información ambiental (tabla 2), aunque si se ha dotado recientemente de textos sobre acceso a información pública, instituyendo su acceso como un derecho fundamental (2005, 2009), y estipulando con mayor precisión el acceso a la información ambiental en apartados de textos de mayor alcance (Ley de Participación y Control Social, 2013). Sin explicitarlo sistemáticamente, este nuevo sistema de derechos que emerge con fuerza a principios de los años 2000 se inspira del "Principio 10" de la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, el cual postula la necesidad de garantizar simultáneamente el derecho a la información, a la participación y a la justicia en materia ambiental[189]. A raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas

189 "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso

sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20), los Estados del subcontinente han iniciado bajo la coordinación de la CEPAL una negociación para lograr un acuerdo regional que reafirme la necesidad de aplicar este principio, inspirándose en la Convención de Aarhus adoptada por una mayoría de estados europeos (ver nota 1 de la introducción).

Es tentador asimilar la creación de los dispositivos de *Open Data* ambiental presentados en el primer apartado a una respuesta de la administración a estos nuevos derechos, que emergen en la década del 90 y se consolidan en el decenio del 2000. Los dispositivos de *Open Data* se crean en un período de fortalecimiento del derecho: 2007 y 2009 en Argentina, 2012 en Bolivia, 2008 y 2011 en Brasil (ver tabla 2). Responden tanto a la exigencia de "transparencia activa", dando un acceso potencialmente universal a los acervos de las administraciones públicas, como a la exigencia de "transparencia pasiva". También se transforman de hecho en nuevas reparticiones administrativas a las que se puede acudir para consultas sobre datos ambientales, y pueden incluso ejercer trabajos de consultoría para otras administraciones, como con GeoBolivia. En caso de Brasil, estos dispositivos responden directamente a la exigencia de la ley del 2011 de conformar sistemas informáticos y basados en internet para garantizar el acceso.

A pesar de esta simultaneidad cronológica, es sorprendente la ausencia de mención a estos nuevos sistemas de derechos en los textos oficiales que instituyen los dispositivos de *Open Data*. En los diversos textos estudiados es notable que no se cite ninguno de los textos legales mencionados, sean nacionales o internacionales (Principio 10), ni que se haga hincapié en términos generales al acceso ciudadano a la información ambiental. El borrador del proyecto de ley para institucionalizar la Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina (IDERA) la presenta principalmente como una herramienta para facilitar la "toma de decisiones" por parte del Estado[190]. Sólo en un texto de

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. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

190 Documento preliminar Proyecto de Ley Nacional/Federal de Infraestructura de Datos Espaciales, consultado en el sitio de la IDERA en abril del 2015.

menor jerarquía, el acta que funda la IDERA, se manejan argumentos centrados en mejorar el acceso a la información, pero siempre acoplados a la mejoría de la toma de decisiones por el Estado[191]. En Bolivia, se presenta la IDE nacional como un actor "estratégico en la gestión de distintas instituciones del Estado Plurinacional de Bolivia", y "de vital importancia para su organización, planificación, y la correcta y oportuna toma de decisiones", sin mención alguna al derecho de acceso ciudadano[192]. El decreto de creación de la Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) brasileño tampoco lo menciona, formulando tres justificaciones para la formación de la plataforma: en términos muy generales, el "desarrollo del País", la difusión de las normas cartográficas del Estado, la reducción de gastos públicos ligados a la duplicación de datos (se estima que muchos datos geográficos son creados varias veces por diferentes entes que no saben que otros entes ya los crearon)[193]. Por fin, los objetivos del Sistema Nacional de Datos Biológicos (SNDB) argentino corresponden a metas que refieren principalmente a la consolidación de una herramienta científica, destinada al mundo académico-tecnológico, con escasa mención al derecho de acceso para el público en general[194].

191 En este documento, se presenta la IDERA como: una "herramienta necesaria para el mejor acceso a la información espacialmente referenciada por parte de los organismos de gobierno, entes académicos, de investigación y el público en general" ; se prevé "que [sea] de eficaz ayuda para los distintos niveles de gobierno y para los ciudadanos en su vida cotidiana, mejorando su calidad de vida, contribuyendo al progreso y a un desarrollo social, económico y ambiental" ; se prevé que sea "una IDE que democratice el acceso a la información de acuerdo a las políticas de datos de cada institución y aporte una herramienta invalorable para la identificación de políticas y la toma de decisiones del Estado en todos sus niveles" ("Acta acuerdo para la conformación de la plataforma de trabajo de la infraestructura de datos espaciales de la República Argentina, firmada en Santa Fe el 6 de agosto del 2010).

192 Textes de référence respectifs: « De los datos fundamentales de la infraestructura de datos del Estado Plurinacional de Bolivia » (resolución 01/2015), « Del documento base para la producción del información geográfica en el Estado Plurinacional de Bolivia » (resolución 04/2015).

193 Decreto de conformación de la INDE (2008). Sus objetivos son: (1) promover o adequado ordenamento na geração, no armazenamento, no acesso, no compartilhamento, na disseminação e no uso dos dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal, em proveito do desenvolvimento do País; (2) promover a utilização, na produção dos dados geoespaciais pelos órgãos públicos das esferas federal, estadual, distrital e municipal, dos padrões e normas homologados pela Comissão Nacional de Cartografia (CONCAR); (3) evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na obtenção de dados geoespaciais pelos órgãos da administração pública, por meio da divulgação dos metadados relativos a esses dados disponíveis nas entidades e nos órgãos públicos das esferas federal, estadual, distrital e municipal.

194 En el sitio web del mismo (consultado en abril del 2015), se mencionan como metas: "Promover el intercambio de información biótica a través de una red nacional de datos, así como analizar y acordar políticas conjuntas sobre calidad y distribución de datos. Incrementar y mejorar la accesibilidad de la información manteniéndola actualizada; Dotar de proyección internacional a los datos biológicos

Un rasgo fuerte de estos los nuevos derechos examinados en la sección anterior es que establecen a la información como un derecho fundamental, una condición *sine qua non* para el ejercicio de la ciudadanía: los dispositivos estudiados, esta mención a un derecho fundamental está cuasi ausente.

Este aparente desinterés de los dispositivos de *Open Data* por los derechos de acceso a la información ambiental nos lleva a cuestionar las estrategias perseguidas por el Estado en la conformación de dichos dispositivos. Si bien éstos contribuyen efectivamente a ampliar el acceso a la información ambiental para los ciudadanos, parece que no es esto su objetivo principal. Es esta hipótesis que evaluamos con más detalle en el apartado siguiente.

Tabla 2. Comparación de las fechas de creación de plataformas *Open Data* con medidas legales que fomentan el Derecho a la información ambiental.

	Open Data	Textos sobre acceso a la información ambiental
Argentina	*2007. Infraestructura de datos espaciales de la República Argentina* *2009. Sistema Nacional de Datos Biológicos* *2013. Portal federal de datos públicos*	1994: **Constitución Argentina**. Mención a la necesidad de proteger el derecho a la información ambiental (art.41). Reconocimiento del valor supra-legal de tratados internacionales firmados por Argentina que establecen un derecho a la información (art.75). 1998. **Sistema de Información Ambiental Nacional (SIAN)**. Establecido por resolución 459/1998 de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable. 2002. **Ley General del Ambiente.** Necesidad de asegurar el libre acceso del público a la información y obligación de proveer un sistema de información (art. 16 y 18). 2002. **Estrategia Nacional de Biodiversidad.** Necesidad de desarrollar sistemas de información ambientales (sección 5ª). 2003. **Acceso a la información pública** (Decreto presidencial 1172/2003). 2003: **Régimen de libre acceso a la información pública ambiental** (ley federal 25.831). 2013: **Sistema Nacional de Datos Públicos** (Decreto presidencial 538/2013).

producidos en el país a través de su difusión en redes virtuales; Consolidar condiciones adecuadas para el mantenimiento de registros y la gestión de las colecciones; Ofrecer el conocimiento básico de la biodiversidad al público en general, bajo normas y procedimientos definidos; Contribuir a la formación de recursos humanos capacitados a través de programas comunes".

	Open Data	Textos sobre acceso a la información ambiental
Bolivia	*2012. GeoBolivia*	2002. **Ley de Procedimiento Administrativo**. Establece la publicidad de todos los actos de la administración según el principio de transparencia. 2005. **Derecho a la información** (Decreto Supremo 28.168). 2009. **Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia** (art.21 y 106). 2013. **Ley de Participación y control social**. Los poderes públicos deben informar acerca de toda acción que tenga potenciales efectos perjudiciales para los ecosistemas (ley 431/2012, art.8).
Brasil	*2008. Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais.* *2011. Sistema de Informação sobre a Biodiversidade Brasileira* *2012. Portal Brasileño de Dados Abertos*	1981. **Constitución Federal**. Deber del Poder Público de brindar información a la sociedad (art.5). 1981. **Política nacional de medio ambiente**. Creación del Sistema Nacional de Informaciones sobre Medio Ambiente (ley 6.938/1981). 2003. **Ley de acceso a la información ambiental** (ley 10.560). 2011. **Ley de acceso a la información** (Ley 12.527).

3. ¿Qué funciones cumplen las iniciativas de *Open Data* para el Estado?

De las múltiples entrevistas llevadas a cabo con los equipos responsables de las plataformas *Open Data* estudiadas, aparece con nitidez que la creación de plataformas *Open Data* responde a un haz de preocupaciones que no priorizan el acceso ciudadano a la información. Esto no significa que estas plataformas no participen de un mejor acceso, pero simplemente que se desarrollan en el marco de estrategias que poco tienen que ver con una búsqueda de profundización de la democracia ambiental. Presentamos a continuación las cinco estrategias identificadas, tal como se desprenden de un análisis de las entrevistas. Las dos primeras (3.1. y 3.2) corresponden a lógicas intra e inter-institucional y muestran como el *Open Data* es parte de nuevos métodos de gestión pública. La tercera corresponde a una instrumentalización de la apertura de los datos ambientales por un Estado que se reconfigura en el continente suramericano a principios de los años 2000, y busca reposicionarse como actor nacional clave después de la década neoliberal anterior

(3.3). Las dos últimas corresponden a lógicas de mercantilización de los recursos naturales (3.4 y 3.5).

3.1. La apertura de los datos como medida de control interno

Una lógica de fondo del desarrollo de plataformas *Open Data* responde a una necesidad histórica del Estado: facilitar el intercambio de información entre administraciones para mejorar la coordinación de las políticas públicas. La mayor parte de los entrevistados mencionó esta necesidad de armar sistemas intra-estatales con esta perspectiva. Entonces, ¿por qué apostar a proyectos de *Open Data*, y no a sistemas cerrados de tipo intranet? Una hipótesis sería que el *Open Data* es una palanca para forzar los actores públicos a compartir sus datos, mucho más eficiente que la coerción interna: se movilizan mejor los funcionarios, se incentiva más fácilmente a compartir sus datos, con el argumento de participar de un proyecto de apertura. Luego, una vez armada una plataforma *Open Data*, existe una ganancia simbólica para una administración o un funcionario en exponer sus datos y su buena voluntad participando de ella, y pérdidas simbólicas fuertes cuando no se colabora con esta iniciativa. Este proceso es frecuentemente descrito en el ámbito de los datos de biodiversidad, históricamente producidos por expertos científicos en el marco de un fuerte celo sobre las colecciones: en un ámbito académico, el control de la información colectada es clave en estrategias individuales o grupales de publicación de trabajos originales. No obstante, una vez impulsada una lógica de *Open Data* por la administración, las desventajas de compartir sus datos (riesgos de que otros publiquen con los datos de uno) pueden ser compensadas con los beneficios que traen su publicidad (fortalecer su reputación de experto, suscitar colaboraciones, etc). Un participante del SNDB entrevistado explicó cómo, una vez instalada la plataforma de biodiversidad argentina, varios actores (académicos, museos…) inicialmente reacios a compartir sus datos fueron paulatinamente cambiando de actitud por estos mismos motivos. De confirmarse esta hipótesis, se llega a la conclusión que es fundamentalmente la reforma del Estado la que se busca a través del *Open Data*, mucho antes que la genuina voluntad de ampliación de derechos ciudadanos.

3.2. Anticipar las futuras reglas del juego

Varios entrevistados describen un segundo motor de la adhesión de las diferentes reparticiones administrativas a las iniciativas *Open Data*. Aun cuando estas administraciones son reticentes a compartir sus datos (un caso aún bastante frecuente), se dan cuenta que es en los proyectos de plataformas donde se gestan las futuras reglas del juego en materia de manejo de la información pública (y digital): allí se definen los estándares, las normas de producción y de circulación de los datos. Quien no participe de las redes socio-profesionales que definen estos nuevos marcos tendrá que plegarse a futuro a ellos: participar de estas plataformas e intentar influenciar desde adentro las nuevas reglas del juego se valora entonces como un mal menor, comparado al costo que supondría mantener cerradas sus bases de datos y apartarse de estos grupos que inventan las nuevas formas de intercambiar información. Varios de nuestros entrevistados admitieron que participan de los grupos de trabajo de las plataformas sobre todopor "curiosidad" y para "estar informado" de las decisiones, y no tanto por adhesión entusiasta al proyecto en sí. Vemos en este segundo caso como el Open Data puede asemejarse a una forma original de control inter-institucional, que obliga sin coerción diferentes administraciones a colaborar.

3.3. Open Data y Estado "post-neoliberal"

Otra lógica clave en la conformación de iniciativas *Open Data* debe buscarse en la reactivación, a partir de mediados de los años 2000, de una serie de prerrogativas estatales fuertemente debilitadas durante la década de los 90' con las políticas de ajuste estructural. En materia ambiental como en otros campos, con la llegada al poder de fuerzas progresistas a principios y mediados de la década del 2000, el Estado vuelve a reclamar un papel regulador mayor en un marco de reformulación nacional de un proyecto de desarrollo y de recuperación de soberanía (De Castro, Hogenboom, et Baud 2015). Esta voluntad supone sistemáticamente la generación de informaciones y bases de datos de alcance nacional. En este contexto, se puede suponer que para los Estados de la región, crear plataformas *Open Data* es una forma de "recuperar" a bajo

costo conjuntos de datos producidos de forma no coordinada durante el período anterior, cuando la producción de información ambiental estaba en gran medida en manos de ONG o entes privados. Bolivia es quizás el país más representativo de esta tendencia, ya que fue el país del sub-continente más dependiente de la ayuda externa a lo largo de los años 1970-2000 (Rodríguez-Carmona 2009). Esta ayuda tuvo una muy fuerte impronta ambiental: creación y manejo de áreas protegidas por ONG, mapeo de recursos naturales y planificación de uso del suelo por la cooperación extranjera, realización masiva de estudios de impacto ambiental por parte de consultores privados. A partir de los 1990, todos estos actores produjeron datos digitales, cuya circulación fue limitada por la retención operada por sus autores (a pesar de haber sido producidos con fondos públicos), y fueron objeto de "mercados negros" de la información. Al crearse Geobolivia en el 2012, se empiezan a reagrupar estos materiales dispersos, recomponiendo una visión "nacional" del territorio y el medio ambiente (Lerch 2013). En materia de biodiversidad, esta voluntad de recuperación de soberanía mediante el *Open Data* concierne incluso períodos mucho más largos del siglo XIX y XX: crear una plataforma digital permite "repatriar" virtualmente colecciones biológicas del país acumuladas en los museos de las antiguas potencias coloniales[195].

En otros términos, el *Open Data* juega hoy un papel importante en la reconstrucción de la capacidad del Estado para formular políticas públicas basadas en información estructurada, y es percibido como tal por los que apoyan la creación de plataformas de datos abiertos. Encontramos esta justificativa en la ley que respalda la creación del SNDB argentino, donde se menciona explícitamente que éste fue creado para « luchar contra la fragmentación » del conocimiento[196]. En este libro, el capítulo redactado por Louca Lerch (quién contribuyó personalmente a la concepción de la Infraestructura de Datos Espaciales de Bolivia) defiende esta línea de interpretación, presentando Geobolivia como una herramienta del proceso de cambio "post-neoliberal" de este país. En este caso también, vemos cómo esta lógica prioriza la (re)cons-

195 Argumento esgrimido por los miembros del Sistema de Informação sobre a Biodiversidade Brasileira.

196 **Ley 26899, Creación de Repositorios Digitales Institucionales de Acceso Abierto, Propios o Compartidos.**

trucción institucional, el fortalecimiento del Estado, antes que el acceso ciudadano. Sin que el proyecto argentino de infraestructura (IDERA) haya sido objeto de una conceptualización "post-neoliberal" tan explícita, se desprende de nuestras entrevistas que constituye una clara tentativa de recrear una visión nacional del territorio argentino, para el cual se disponía sólo de información fragmentaria y desactualizada. Fueron funcionarios de segundo rango, dispersos en varias administraciones provinciales y federales, que tuvieron un papel central en la creación y animación de la red inicial que conformaría la IDERA, demostrando que la voluntad de fortalecer las capacidades informativas del Estado mediante el *Open Data* está presente en los niveles intermedios del funcionariado público, y no sólo en sus instancias ejecutivas.

3.4. La apertura de datos como nuevo valor geopolítico

La cuarta lógica fundamental que motiva el compartir datos públicos se sustenta en la necesidad de una presencia mediática ligada al papel creciente de la Web como mediador de las relaciones sociales. Tanto la INDE como el SNDB responden a una voluntad de "Dotar de proyección internacional a los datos biológicos producidos en el país a través de su difusión en redes virtuales"[197]. Una vez que funcionan bases abiertas internacionales, el costo geopolítico de no figurar en éstas se acrecienta con el tiempo: podemos ver en ello la razón de la decisión finalmente tomada por Brasil de adherir al Gbif en el 2013 (ver apartado 1.1). Los responsables diplomáticos tomaron conciencia que no era compatible mantener el estatus de Brasil como país megadiverso, y empecinarse en estar ausentes de la mayor base abierta mundial sobre biodiversidad.

Como prueba de la importancia de esta lógica, las plataformas estudiadas invierten muchos esfuerzos en adecuar sus datos y sistemas a las normas internacionales de *interoperabilidad*. No basta con estar presentes en la Web y demostrar en sitios que se posee la información.

197 Sitio web del SNDB, consultado en abril del 2015. Uno de los participantes a la conformación del SibBr mencionaba en 2013, refiriéndose a la adhesión brasileña al Gbif: "… a adesão traz um novo status para o Brasil e maior visibilidade aos acervos de museus, herbários e coleções brasileiras" (http://legiscenter.jusbrasil.com.br/noticias/100277383/brasil-integra-a-plataforma-internacional--de-biodiversidade).

Para tener visibilidad internacional, una base de datos ambientales *Open Data* debe ser "interoperable": debe poder ser consultada a distancia (los francés usan el término "cosecha" para tal operación), y sus datos formateados de manera que se los pueda descargar y analizar de forma simple mediante programas informáticos ampliamente difundidos (softwares estadísticos, sistemas de información geográfica,…). El nivel de interoperabilidad de una base se ha convertido en una dimensión clave de su reputación internacional, y es por ello que todos los proyectos estudiados aquí comportaron un grupo de trabajo dedicado a elegir estándares informáticos que garanticen esta interoperabilidad.

3.5. Compartir para mercantilizar los recursos naturales

Por fin, podemos mencionar otras lógicas de desarrollo del *Open Data* ambiental, poco o nada mencionadas en discursos oficiales ni en entrevistas, pero identificables. Algunos responsables de plataformas *Open Data* consideran a estas últimas como infraestructuras que deben permitir la creación de valores económicos al sustentar innovación tecnológica por parte de actores privados, incitándolos a utilizar los recursos informacionales brindados por los poderes públicos. Se apuesta que con la disponibilidad de datos numerosos y por fin centralizados, se facilite su "reuso" por parte del sector privado (por ejemplo, creando aplicaciones comerciales móviles ofreciendo servicios geo-localizados a partir de datos accesibles gratuitamente en las infraestructuras de datos espaciales). Para Argentina, Valeria Berros y Cintia Balaudo (ver capítulo en este libro) estiman que la creación de sistemas de información sobre biodiversidad respondería directamente a políticas de valoración económica de lo vivo en torno a las bio y nanotecnologías. No obstante, pocos son los miembros de estas plataformas que asumen públicamente este objetivo[198], la mayor parte de ellos prefiriendo justificar su creación a partir de argumentos referidos a mejorar la eficiencia de la acción pública en otros campos no mercantiles.

198 Es el caso de miembros de la INDE brasilera (ponencia durante el seminario internacional « Sharing environmental information: issues of open environmental data in Latin America », 23 y 24 de agosto 2012).

Otro factor posible para explicar el auge del *Open Data* ambiental radicaría en el interés de actores que participan de la financiación del desarrollo económico por recabar sin costo informaciones sobre los territorios donde se ubican sus potenciales inversiones, en particular en materia de infraestructuras de transporte y actividades extractivas. Existen en particular dos redes de cooperación regional que fomentan la creación de Infraestructuras de Datos Espaciales en toda Suramérica, con entre varios objetivos, la facilitación del diseño de grande infraestructuras de transporte y energía. La CAF financia por ejemplo el proyecto GeoSUR (2007), con el apoyo técnico del departamento norteamericano especializado en mapear los recursos del globo, el USGS Survey[199]. Es notable la presencia en la lista de los miembros de GeoSUR del IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), un foro técnico interamericano que fomenta la formación de redes viales trans-continentales, muy criticado por movimientos sociales que acusan este proyecto de ahondar la dependencia del continente a los actores transnationales y extractivistas. Por otro lado, las Naciones Unidas financian desde 1997 el proyecto "UN-GGIM Américas", cuyas metas "*están enmarcadas en los principios de la Agenda 21 de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, con la finalidad de maximizar los beneficios económicos, sociales y ambientales derivados del uso de la información geoespacial, a partir del conocimiento e intercambio de las experiencias y tecnologías de diferentes países, basados en un modelo común de desarrollo, que permita el establecimiento de una Infraestructura de Datos Geoespaciales en la región de las Américas*[200]. Ambos proyectos financian acciones de formación de cuadros de las administraciones suramericanas, de difusión de modelos de plataformas *Open Data*, y han probablemente tenido influencias importantes en el lanzamiento de tales plataformas en todo el continente. Queda por investigar a que objetivos responden estas iniciativas y si se enmarcarían en acciones de *soft power* informacional de grandes actores cuyos objetivos distarían mucho del desarrollo de una democracia informacional.

199 Según su presentación oficial, el USGS Survey « provides the Nation with reliable, impartial information to describe and understand the Earth » (consultado el 11 de enero del 2016).

200 http://www.un-ggim-americas.org, consultado en abril del 2015. Subrayados nuestros.

Conclusión

Aparece con nitidez, a través los casos estudiados, que el derecho a la información está efectivamente potenciado por el *Open Data* ambiental, pero que constituye más una consecuencia de estas iniciativas que un factor de desarrollo de la mismas. Es importante subrayar que las iniciativas *Open Data* responden a factores diversos, pero sólo de forma secundaria y marginal a una voluntad de profundización de los derechos ciudadanos. Antes de ser una herramienta para el desarrollo de la democracia informacional, son una "técnica" para hacer cooperar actores públicos entre ellos. En una perspectiva de *Political Ecology*, el *Open Data* puede leerse antes que nada como un haz de estrategias entrelazadas por parte del Estado para mantener una centralidad en el campo ambiental hoy contestada por los movimientos sociales (Gautreau 2015). Estas estrategias persiguen objetivos que varían según las escalas y los actores con los que busca relacionarse el Estado.A escalas nacionales busca mantener una posición central en la formulación de los problemas ambientales, marginando los contradiscursos y contra-expertises, y ejerciendo un "soft power" con la difusión de normas estatales. A escala internacional, busca demostrar la importancia de la biodiversidad del país y mantener o adquirir derechos a voz y voto en arenas globales. El *Open data* ambiental puede converger con la profundización de la democratización de la sociedades latinoamericanas en los albores del siglo XXI, pero debe reconocerse que a corto plazo, responde más bien a lógicas propias del "*New Public Management*" y del "Nuevo Espíritu del Capitalismo" (Boltanski et Chiapello 1999) del postneoliberalismo, y de la mercantilización de los recursos naturales. Su potencial de transformación social en materia ambiental va a depender del uso político que se haga de estos dispositivos. En particular, que no se reduzcan paulatinamente los que participan del intercambio de datos y adhieren a los sistemas, que se abran las condiciones para que nuevos actores no públicos (asociativos, comunitarios, etc) puedan aportar sus datos o formas diferentes de representarse el medio ambiente y los problemas que se plantean en torno a él.

Bibliografía

Boltanski, Luc, et Eve Chiapello. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris, France: Gallimard.

De Castro, Fabio, Barbara Hogenboom, et Baud, éd. 2015. « Introducción ». In *Gobernanza ambiental en América Latina*, 13-34. CLACSO, ENGOV. http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/contador/sumar_pdf.php?id_libro=941.

Gautier, Denis, et Tor A. Benjaminsen, éd. 2012. *Environnement, discours et pouvoirs. L'approche Political Ecology.* Paris: Quae.

Gautreau, Pierre. 2016. « Estado, información ambiental y poder. Qué cambia Internet para el Estado en Argentina, Bolivia y Brasil? En: Denis Chartier et Estienne Rodary (orgs.) *Manifesto para una geografia ambiental. Geografía, ecología, política*. Presses de Science Po (disponible online: https://univ-paris1.academia.edu/PierreGautreau).

Jasanoff, Sheila. 2004. « Ordering Knowledge, Ordering Society. » In *States of Knowledge*, par Sheila Jasanoff, 13-45.

Lascoumes, Pierre, et Patrick Le Galès. 2004. « L'action publique saisie par ses instruments. » In *Gouverner par les instruments.*, édité par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, 11-46. Paris: Presses de Science Po.

Lerch, Louca. 2013. « Logiques de projet et régulation publique de l'information géographique: l'expérience bolivienne ». *Networks and Communication Studies* 27 (1-2): 88-119.

Mol, A.P.J. 2008. *Environmental reform in the information age. The contours of informational governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson, Julie, et et al. 2013. « Analyse des patrimoines de données géographiques nationaux Comparaison de trois infrastructures nationales de données géographiques (France, Brésil, Bolivie) ». In , 127-32. Brest, France.

Rodríguez-Carmona, Antonio. 2009. *El proyectorado. Bolivia trás 20 años de ayuda externa*. La Paz, Bolivia: Plural Editores.

Capítulo 8
Observar "lo vivo": una mirada desde el campo legal sobre el diseño de observatorios ambientales y nuevos principios jurídicos

María Valeria Berros
y Cintia Balaudo[201]

1. Introducción

1.1. Biodiversidad: entre protección y mercantilización

La valorización de "lo vivo" y, en particular, de la diversidad biológica no es ajena a la realidad de Argentina, uno de los países más biodiversos en el mundo[202]. Confluyen en este país, por una parte, la tutela constitucional, supralegal y legal de la biodiversidad con una política en materia científico-tecnológica y productiva que intenta fomentar el desarrollo de las biotecnologías y, más recientemente, de las nanotecnologías[203], a manera de diversificar la matriz de acumulación[204].

---

201 Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral, Argentina. Contacto: vberros@fcjs.unl.edu.ar; cintibalaudo@live.com.

202 Informe del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF según sus siglas en inglés) conocido como "Planeta vivo 2010".

203 Sobre uno de los aspectos ligados al desarrollo de las nannotecnologías puede consultarse: Bailo, Gonzalo *Estrategias jurídicas locales para el gobierno de los nanoresiduos. Construyendo una agenda regulatoria para nanomateriales en el derecho argentino* en: Revista de Derecho Ambiental N° 38, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2014

204 El proyecto de investigación colectivo, del que formamos parte, denominado *"Codex humano: normas, tecnologías y programas para el gobierno de lo vivo"* aprobado por Resolución CS N° 444/13 de la Universidad Nacional del Litoral, se dedica a reconstruir el programa que, en nuestro país, se edifica para la regulación de "lo vivo" a partir del estudio de tres problemáticas en particular: (i) diversidad biológica, animales no humanos; (ii) células madres y tejidos; (iii) bio-nanotecnologías. El foco se coloca sobre las tensiones éticas, políticas, sociales, económicas, etc, y su traducción hacia el campo

Esto ha generado, entre otras medidas, la consolidación de observatorios que permiten monitorear el estado de la biodiversidad, o bien, identificar información relevante sobre las potencialidades que pueden extraerse de los datos biológicos. Este último tipo de estrategias, asimismo, no deja de traer consigo conflictos éticos, sociales, políticos, económicos, etcétera, inscriptos en la actual discusión que, en particular en América Latina, se desarrolla entre el reconocimiento de derechos más allá del límite humano y la desmercantilización de la vida[205]. Estos procesos de producción y publicación de información no sólo pueden ser relacionados con su construcción social en tanto problema sino, también, con las actuales discusiones acerca de la descentralización de la información en el contexto del debate sobre la democracia. Cabe señalar que este tipo de iniciativas no sólo se registra en diferentes instancias del Estado sino, también, como resultado de información relevada por diferentes organizaciones sociales.[206] Así, la generación de observatorios, sitios de acceso a reportes y publicaciones de diferente índole, confección de materiales de divulgación y difusión, se configura como una de las maneras a través de las cuales pretende construirse una respuesta a las cada vez más crecientes demandas de información en materia ambiental y, en este caso en particular, en materia de diversidad biológica. En la medida en que el propio Estado construye este tipo de canales de información viabiliza, también, la puesta a disposición de argumentos útiles a las demandas de organizaciones sociales, tomadores de decisiones, etc., en cuya agenda se encuentra la protección de la biodiversidad.

jurídico.

205 Sobre los procesos de reforma constitucional y legal en Ecuador y Bolivia y el estatuto jurídico de la naturaleza puede consultarse: Berros, Valeria (2013), *El estatuto jurídico de la naturaleza en debate (meulen en el mundo del derecho)* en: Revista de Derecho Ambiental N° 36, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2013. ISSN: 1851-1198; Gudynas, Eduardo (2010) *La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica*, Tabula Rasa Nº 13, 45-71; Gudynas, Eduardo (2011) *Desarrollo, derechos de la naturaleza y buen vivir después de Montecristi* en: Gabriela Weber (ed.) *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en Ecuador*, Centro de Investigaciones Ciudad y Observatorio de la Cooperación al Desarrollo, Quito; Zaffaroni, Eugenio (2012) *La Pachamama y el humano*, Colihue, Buenos Aires. En particular sobre el estatuto jurídico de la diversidad biológica puede consultarse: Hermitte, Marie-Angèle (1990) *Pour un statut juridique de la diversité biologique*, Rev.Fr.d'Adm.Pb. n°53. Paris; Hermitte, Marie-Angèle (1988) *Le statut de la diversité biologique*, *L'homme, la nature et le droit*, C.Bourgois, Paris. Asimismo, Los debates relativos a las bionanotecnologías no son ajenos a la reflexión en diferentes campos de pensamiento, véase, verbigracia, Woyke, A. (2008) *The worldview of nanotechnology-Philosophical Reflections* en: F. Jotterand (ed.) Emerging conceptual, ethical and policy issues in bionanotechnology, Springer Science. Texas.

206 En Argentina existen diversas plataformas *on line* que dan cuenta, particularmente, de conflictos ambientales algunos de los cuales son ligados al problema de la protección de la diversidad biológica. Entre ellos se destacan: mapaconflictominero.org.ar; https://observatoriodelglifosato.wordpress.com/; http://observatoriosoja.org/; http://redaf.org.ar/observatorio/.

1.2. El rol del derecho para la tutela de la biodiversidad.

En el campo jurídico este tema ha asumido un rol relevante desde muy temprano, tanto a partir de normas internacionales como mediante regulaciones locales. En este recorrido, se refiere incluso a la existencia de diferentes tiempos de la conservación en los cuales el derecho ha aportado heterogéneas estrategias (Bonnin, 2008; Rodary *et. al*, 1998). Allí se identifica, hacia fines del siglo XIX, un primer momento conservacionista seguido de un período en el que se expande la idea de proteger espacios naturales durante el siglo XX. En el momento actual, se vuelve a colocar el foco en la necesidad de pensar y repensar ideas innovadoras, entre ellas, verbigracia, las redes ecológicas[207]. Esto último debido al escaso resultado obtenido en términos protectorios de la diversidad biológica, aún en el marco de numerosos compromisos, estrategias y proposiciones realizadas.

La regulación sobre espacios y especies protegidas en Argentina

Argentina, hacia inicios del Siglo XX, comienza a generar políticas en este sentido. Allí se inscribe, verbigracia, la creación de su primer parque nacional en 1903, en la zona que hoy se conoce como Parque Nacional Nahuel Huapi, que coloca a este país como el tercero en América en construir este tipo de espacios. Actualmente, el Sistema Federal de Áreas Protegidas argentino - institución medular en la materia - cuenta con 436 áreas protegidas de diferentes categorías lo que se traduce en un 7,71% del territorio nacional que, por tanto, posee un

207 Las redes ecológicas normalmente se presentan como la integración de la protección por especie, por hábitat natural o ecosistema, por paisaje o bioregión y suele conformarse por: una zona central esencial para la conservación, una zona de desarrollo compatible con actividades humanas, una zona de ligamen que suele integrarse por corredores y una zona "tapón" que rodea a las zonas centrales. De Sadeleer N. y Born, Ch. (2004).

estatuto específico que lo regula.[208] A ello se suma la reiterada ratificación de convenciones tendientes a la preservación de territorios y/o a la protección de especies que poseen características peculiares.[209] Estas ratificaciones implican una pléyade importante de compromisos asumidos así como una serie de instituciones con distintas competencias y responsabilidades que se acompaña, a nivel local, de normas que regulan el tema. Entre ellas, la Ley N° 22.351/1981 de Parques Nacionales establece la posibilidad de declarar: (i) parques nacionales, (ii) monumentos naturales y (iii) reservas nacionales, en función de criterios de belleza extraordinaria, riqueza de fauna y/o flora, interés científico. A esta norma se suma la Ley N° 22.421 que desde el mismo año regula la conservación de la fauna y, más cerca en el tiempo, la Ley Nº 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos de 2007. Asimismo, se añade una cantidad importante de resoluciones de las agencias estatales competentes en la materia sobre distintas aristas vinculadas a la diversidad biológica así como la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica en actual revisión para el período 2014-2020.

En este recorrido, el año 1994 aparece como cardinal dado que confluyen dos cuestiones de especial trascendencia para la problemática de la protección de la biodiversidad en el campo jurídico argentino. Por una parte, la reforma constitucional afirma que las autoridades deben proveer a la protección de la diversidad biológica conforme el artículo 41. Por la otra, ese mismo año Argentina ratifica la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB) de 1992 que fuera presentada en el contexto de la Cumbre de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Rio de Janeiro. Sus objetivos: conservar la diversidad

208 Informe presentado en 2010 por Argentina a la Conferencia de Partes de la Convención sobre Diversidad Biológica.

209 Se destaca como un primer antecedente relevante la Convención Americana sobre Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas de 1940 que ingresa al sistema jurídico argentino en 1946. Luego se ratifican las siguientes convenciones internacionales: Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas conocida como "Ramsar" de 1971 (Ley N° 23.919/1991); Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de Unesco de 1972 (Ley N° 21.836/1978); Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres de 1973 (Ley N° 22.344/1981); Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, conocida como CITES (Ley N° 23.981/1991). A ello también podría sumarse el Programa de UNESCO de 1971 denominado "El hombre y la biósfera" que crea la calificación de reserva de biósfera, encontrándose un número importante de este tipo de área protegida en nuestro país.

biológica, realizar una utilización sostenible de la misma y distribuir los beneficios de su utilización. La CDB no sólo colocó el tema en el debate mundial sino que, también, generó una serie de compromisos al interior de cada país que se tradujeron en el campo legal interno[210].

Esta convención internacional, conforme una mirada crítica, viene a integrar la pléyade de documentos de tonalidad liberal que comienzan a utilizar instrumentos económicos para el logro de sus metas (Hermitte *et.al*, 2006). Se coloca en un primer plano el debate sobre el destino de las especies a la vez que se visibiliza la existencia de racionalidades subyacentes variadas, lo que conllevaría una discusión en torno a la mirada más o menos conservacionista o utilitarista que subyace a los diferentes documentos legales y que hoy se reedita en el espacio latinoamericano que comienza a generar normativas que, verbigracia, reconocen a la naturaleza, la Pachamama, la Madre Tierra en tanto sujeto de derecho. Así se suma el aporte dispuesto por una perspectiva ética que sostiene el valor intrínseco de la naturaleza y, en algunos casos, su estatuto en tanto sujeto de derecho así como una estrategia de desmercantilización de lo vivo.

La Ley de Política Ambiental Nacional N° 25.675/2002 se establece con el propósito de definir los presupuestos mínimos para lograr una gestión sustentable y adecuada del ambiente y una preservación y protección de la diversidad biológica, a lo que sigue el ubicar entre sus objetivos asegurar su conservación (art. 2 inc. f. Ley N°25.675/02). Un año más tarde, la Resolución N° 91/2003, estableció la "Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica" en la que se articula la conservación y la utilización sostenible incorporándose así a un plexo normativo aparentemente más fundado en una mirada conservacionista, una perspectiva también enfocada en los usos de la biodiversidad y su reparto equitativo como propone el texto de la CDB. Esta estrategia, como se ha

210 Por mencionar algunos ejemplos, que incluso son presentados como normas de especial relevancia para la implementación de la CDB en los términos del Informe 2010 anteriormente citado, podemos referir a: la Ley de Protección de los Bosques Nativos ya mencionada; la Resolución SAyDS Nº 256/2009 que crea el Programa Experimental de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos; la Resolución SAyDS Nº 226/2010 que regula el Régimen de Acceso a los Recursos Genéticos; la Resolución SAyDS Nº 348/2010 que actualiza Índices de Clasificación de las Especies de Aves Autóctonas; la Resolución SAyDS Nº 084/2010 que determina la Lista Roja Preliminar de las Plantas endémicas de la República Argentina; la Resolución SAyDS Nº 1766/2007 que regula la exportación e importación de ejemplares, productos, subproductos y derivados de la Flora Silvestres Flora Silvestre, entre otras.

afirmado, se encuentra en este momento en proceso de revisión - para el período 2014-2020 - por parte tanto de instituciones estatales como de otros actores, como organizaciones no gubernamentales, etc.

Protección de la biodiversidad en diálogo con otras herramientas jurídicas

El objetivo de tutela de la diversidad biológica puede ser articulado, entre otros, con dos importantes temas que se inscriben en las reflexiones que nutren el derecho ambiental. Por un lado, el derecho a acceder a la información ambiental. Por el otro, el más reciente principio de no regresión en derecho ambiental. Entre las razones que fundaron traducir el no retroceso desde el ámbito de los derechos humanos hacia el campo ambiental, se destaca la continua y sostenida pérdida de biodiversidad[211]. Respecto del primero de los temas, Argentina cuenta desde 2003 con una ley de presupuestos mínimos sobre acceso a la información pública de índole ambiental en la que se establece la garantía de acceso a la información de este tipo que se encuentre en poder del Estado[212]. La ley conceptúa la información ambiental como aquella información que, en cualquier tipo de expresión o soporte se relaciona con el ambiente, los recursos naturales y el desarrollo sustentable[213]. Asimismo, establece los mecanismos de solicitud de la información y su gratuidad[214]. Cabe destacar que, más allá de estas previsiones, en ocasiones se ha alertado acerca de la dificultad para acceder efectivamente a este tipo de informes[215].

Con respecto al principio de no regresión, éste fue resultado de una propuesta de investigación franco-argentina que postulaba la necesidad de generar una herramienta que limite los retrocesos en las políticas, regulaciones, jurisprudencia ambiental en un contexto de crisis internacional.[216] Se observaba que, ante la diversidad y profundización de crisis en diferentes países y regiones, las regresiones en materia ambiental aumentaban y, en función de ello, se intentó generar un instrumento para evitar esas situaciones. El desafío consistía en traducir desde el campo de los derechos humanos este principio que allí fue construido a modo de contracara del principio de progresividad[217]. La idea de no retroceder en los niveles de protección ambiental alcanzados debería encontrar sus fundamentos propios y estos giraron en torno a conceptos caros a la historia del derecho ambiental: el compromiso de la generación actual frente a las futuras y una revisión de la idea de progreso y desarrollo[218]. La propuesta fue llevada al contexto de Rio+20 y, en el documento final de dicha Cumbre de Naciones Unidas, se incorporó la

211 Michel Prieur advierte sobre el problema del retroceso de la diversidad biológica como uno de los puntos medulares a considerar para trabajar en la construcción del principio de no regresión. Véase: Prieur, Michel (2012) *Le nouveau principe de « non régression » en droit de l'environnement* en : La non régression en droit de l'environnement, Bruylant, Bruxelles.

212 Objeto: *La presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.* Ley N° 25.831, Artículo 1.

213 Definición de información ambiental: *Se entiende por información ambiental toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular: a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente; b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente* (Ley N° 25,831, Artículo 2).

214 Acceso a la información*: El acceso a la información ambiental será libre y gratuito para toda persona física o jurídica, a excepción de aquellos gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada. Para acceder a la información ambiental no será necesario acreditar razones ni interés determinado. Se deberá presentar formal solicitud ante quien corresponda, debiendo constar en la misma la información requerida y la identificación del o los solicitantes residentes en el país, salvo acuerdos con países u organismos internacionales sobre la base de la reciprocidad. En ningún caso el monto que se establezca para solventar los gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada podrá implicar menoscabo alguno al ejercicio del derecho conferido por esta ley (*Ley N° 25.831, Artículo 3).

215 La Fundación Ambiente y Recursos Naturales, por ejemplo, condensa una serie de publicaciones relativas a diversos aspectos del acceso a la información pública ambiental que pueden consultarse en: http://farn.org.ar/

216 El proyecto fue presentado en la Convocatoria 2010 ECOS Sud - Ministerio Nacional de Ciencia y Tecnología por un equipo de investigadores del Centre International de Droit Comparé de l'Environnement (CIDCE), con sede en el Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de l'Environnement, l'Amenagement du Territorie et l'Urbanisme (CRIDEAU) de la Universidad de Limoges integrado por Michel Prieur, Jessica Makowiak, Christophe Krolik, Hubert Delzangles y por un grupo de investigadores argentinos del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJS) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) integrado por Gonzalo Sozzo, María Valeria Berros, Luciana Sbresso y Lorena Bianchi.

217 Sobre este tema pueden consultarse: Courtis, Christian (2006) *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Editores Del Puerto; Moro, Guillermo (2012) *No Regresividad y Luchas por el Sentido en el Campo Jurídico: el caso de los derechos sociales* en: La non régression en droit de l'environnement, Bruylant, Bruxelles.

218 Sobre los fundamentos del principio traducido desde el ámbito de los derechos humanos puede consultarse: Berros, María Valeria y Bianchi, Lorena (2015), *El principio de no regresión: la traducción de una herramienta de los derechos humanos hacia el campo del derecho ambiental* en: Dimensoes dos Direitos Humanos. UNIT-UNICeub. Brasilia. En prensa; Sozzo, Gonzalo (2012) *El principio de no retroceso en el campo de la teoría jurídica: el progreso como perdurabilidad para las generaciones futuras* en: La non régression en droit de l'environnement, Bruylant, Bruxelles.

idea de no dar marcha atrás en el parágrafo 20 del texto "The future that we want" bajo la fórmula *"es esencial que no demos marcha atrás a nuestro compromiso con los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo"*.

En el caso argentino, este principio fue rápidamente movilizado por diferentes actores sociales ya sea para la confección de argumentos de regulaciones como para el diseño de estrategias judiciales y la denuncia por parte de organizaciones no gubernamentales sobre políticas regresivas. El retroceso, por ejemplo, en materia de áreas naturales protegidas ha sido uno de los casos en los que el mismo adquirió especial relevancia[219]. Asimismo, se lo integró a las líneas argumentales de recientes decisorios judiciales[220]. En paralelo, el mismo equipo de investigación comenzó a conformar una red de profesores de derecho ambiental por la no regresión en diferentes países de los cinco continentes con el objetivo de informar regresiones periódicamente en el Observatorio Legal Global sobre la No Regresión así como publicar novedades relativas a su incorporación en regulaciones o su aplicación judicial, etcétera.

Se advierte, entonces, una proliferación de diferentes estrategias para "observar" en particular el estado de la diversidad biológica o, de un modo más amplio, los retrocesos ambientales en general a lo que se suma la identificación de datos biológicos, lo que puede ser puesto en diálogo con el incentivo hacia la generación de valor a partir de lo vivo que ha asumido hace algunos años Argentina así como con un programa de optimización de los recursos científico-tecnológicos[221]. En los apartados que siguen, por un lado, se realiza una descripción sobre algunos de los observatorios actualmente funcionando en este país y, por el otro, se focaliza en el vínculo que puede articularse entre estos espacios y el principio de

219 Un análisis sobre los casos en que comienza a movilizarse este principio en Berros y Bianchi (2015), op.cit y en Berros, María Valeria (2014) *Regresiones normativas en materia de agrotóxicos* en: Informe Ambiental Anual Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires.

220 Se destaca en este sentido la sentencia: *Picorelli, Jorge Omar y otros c/ Municipalidad de General Pueyrredón s/inconstitucionalidad Ord. N°21.296*, Corte Suprema de Justicia de Buenos Aires, 24.09.2014.

221 El mismo se denomina "Programa de Grandes Instrumentos y Bases de Datos" y su objetivo consiste en lograr un uso más eficiente de los recursos físicos de investigación (equipamientos, etc) así como una mejora en el acceso y organización de bases de datos científicas. Más información disponible en: http://www.mincyt.gob.ar/programa/programa-de-grandes-instrumentos-y-bases--de-datos-6393.

no retroceso. Se consideran, especialmente, las iniciativas que poseen por objeto identificar el estado de situación de la diversidad biológica.

2. La emergencia de observatorios: biodiversidad, datos biológicos, regresiones.

En los parágrafos que siguen se desarrolla, en primer término, una descripción sobre los observatorios más importantes que se encuentran gestionados por parte del Estado Nacional en los que se conjuga, por una parte, la construcción de mecanismos para la tutela de la biodiversidad con la puesta en marcha de herramientas para la identificación de datos biológicos. En segundo lugar, se presenta el Observatorio legal global sobre regresiones en materia ambiental que, articulado con la construcción del principio de no regresión en el derecho ambiental, posee como objetivo detectar regresiones ya sea en regulaciones de diferente índole y aplicación territorial, en decisiones judiciales, en políticas públicas, etcétera, así como efectuar un seguimiento de su trayectoria.

2.1. El Observatorio Nacional de Biodiversidad (OBIO)

El Observatorio Nacional de Biodiversidad (OBIO) consiste en una plataforma *on line* cuya finalidad es brindar acceso libre y gratuito a la información más relevante en materia de biodiversidad y recursos naturales dentro de Argentina[222]. Contribuir a la profundización de la democracia asegurando mayor participación y resguardo en los derechos de los ciudadanos aparece como uno de los fundamentos de su configuración que, asimismo, se relaciona con la presentación de un proyecto de ley en 2012[223].

222 Para acceder a este sitio web: http://obio.ambiente.gob.ar

223 Durante el mes de febrero de 2012, el Senador Pedro Bordaberry presentó un Proyecto de Ley para crear el Observatorio Ambiental Nacional (OAN), en el ámbito de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. El Observatorio Ambiental Nacional tendría como objetivo la centralización y actualización de la información nacional respecto de los indicadores de desempeño ambiental para la elaboración de los índices

Conforme su actual configuración, el observatorio cuenta con diferentes categorías dentro de las cuales se clasifica la información disponible mediante el relevo de datos recopilados y ordenados, a su vez, en diferentes subcategorías. Esto permite mantener identificada e individualizada la información compilada y disponible, facilitando el acceso a la misma. En una primera categoría denominada "Inicio" se encuentra la descripción del proyecto basada en las ideas centrales que lo estructuran junto con una actualización de las noticias más importantes relativas al OBIO. En una segunda categoría denominada "Biodiversidad", se presentan las siguientes subcategorías: "Ecorregiones", "Ecosistemas", "Especies" y "Diversidad genética". Dentro de estas, se encuentra disponible información organizada que se corresponde no sólo con datos recopilados por expertos que permiten identificar diferentes áreas y facilitar un acercamiento a su situación actual sino, también, con algunas propuestas. Esto se visualiza, por ejemplo, en la subcategoría "Especies", en la que se identifican propuestas específicas respecto de diferentes problemáticas, entre ellas, los sistemas de aprovechamiento sustentable de especies que consisten en el desarrollo de estrategias tendientes a su conservación.

La tercera categoría, denominada "Gestión", muestra algunos vínculos entre información, Estado y participación ciudadana. Entre ellos se destaca, por una parte, la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) que consiste en la formulación e instrumentación de políticas, iniciativas, normativas y procedimientos que, en forma coordinada, promuevan un mayor conocimiento de los bienes y servicios ambientales, la conservación y protección de la biodiversidad y su utilización en un marco de desarrollo sustentable. Se afirma que el motor para la elaboración de la Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad y su Plan de Acción es la participación amplia y la búsqueda de consensos entre organismos tanto gubernamentales como no gubernamentales, a nivel nacional, regional y provincial.[224] Por otra parte, dentro de los órganos de gestión, aparece la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO) que es un ámbito de discusión en el que participan los distintos actores de la sociedad involucrados directa o indirectamente con la conservación, uso y acceso a la biodiversidad, y cuyo objetivo consiste en generar consensos

nacionales.

224 Información extraída de: http://obio.ambiente.gob.ar/estrategia-nacional-de-biodiversidad

entre distintos actores de la sociedad, a fin de diseñar e implementar políticas de Estado en materia de biodiversidad. En una cuarta categoría se encuentra el área de "Difusión". La misma cuenta con diferentes subcategorías que se encargan de transmitir información a los ciudadanos, ya sea a través de noticias, boletines de difusión, videos educativos, publicaciones que abordan diferentes temáticas.

Esta breve descripción permite sostener que el OBIO se configura como una primera propuesta que intenta ubicar a la información sobre la diversidad biológica dentro de aquellas disponibles y accesibles. Esto se enlaza con algunas referencias a sitios web de otras instituciones que, si bien se encuentran relacionadas con la problemática, en algunos casos, no necesariamente poseen información particularmente relevante sobre el tema en sus plataformas virtuales. Aún cuando existe una gran cantidad de aspectos por profundizar y mejorar, por el momento, se observa la disposición de datos que permiten un primer acercamiento sobre el estado actual de la biodiversidad en Argentina con especial énfasis sobre los mecanismos tendientes a la conservación o aprovechamiento sustentable de especies animales. Esta perspectiva, que parte de la articulación entre sustentabilidad y aprovechamiento, puede ser dispuesta al interior de los debates que, cada vez con mayor relevancia, se desarrollan en torno a la idea de desarrollo sustentable así como de mercantilización de lo vivo.

Asimismo, se observan medidas tendientes a la participación de diferentes instituciones, ya sean gubernamentales o no gubernamentales. Esto se observa, por ejemplo, al analizar la nómina de organismos que componen a la CONADIBIO que, entre sus misiones, asume la elaboración de la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica así como el asesoramiento a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación sobre todos aquellos aspectos relacionados con la implementación de la Ley Nº 24.375, norma por medio de la cual se aprobó el Convenio de Diversidad Biológica en Argentina.

Este tipo de diseño institucional para la configuración de políticas públicas sectoriales así como para la toma de decisiones, que traduce una cierta perspectiva interdisciplinaria y participativa considerando la variedad de organismos implicados, aparece como una medida que puede colocarse en diálogo con los parámetros establecidos por la normativa ambiental aplicable en los que la amplia participación así como

el acceso a la información aparecen como medulares. Ahora bien, en paralelo a este Observatorio inspirado en la tutela de la diversidad biológica, aparece otro tipo de mecanismos para "observar" por parte de instituciones estatales. Este es el caso del Sistema Nacional de Datos Biológicos que se analiza en el próximo apartado.

2.2. Sistema Nacional de Datos Biológicos (SNDB)

Como se ha sostenido en la Introducción, en el último período, "lo vivo" ha sido revalorizado a modo de oportunidad para la diversificación de la matriz productiva. Argentina no es ajena a esta estrategia y se encuentran huellas de ello en documentos que traducen políticas científico - tecnológicas[225]. Así, el conocimiento sobre los datos biológicos posee especial entidad no sólo en términos de protección de la biodiversidad. Esto permitiría explicar, también, que sea el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación en coordinación con el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología quienes lideren la construcción de su contenido. Dentro de este marco, se presenta

225 En ese sentido, se observan diferentes afirmaciones en documentos oficiales. Verbigracia, *"es evidente la importancia del conocimiento de la diversidad biológica en relación con los pulls génicos de especies silvestres que permiten adaptaciones a distintas condiciones y que pueden ser utilizadas como base biotecnológica para producción sustentable de nuevos bienes"* (Núcleo Socio-Productivo Estratégico. Sistemas de Captura, Almacenamiento y Puesta en Disponibilidad de Datos Ambientales, Documento de Referencia, Argentina Innovadora 2020, Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación, 2012:8); *"La generación, resguardo, administración correcta y puesta en disponibilidad de datos ambientales es considerada una estrategia clave en la futura evolución del conocimiento científico y en la correcta toma de decisiones por parte de los ejecutores de las políticas públicas del país en aspectos relacionados con la sustentabilidad ambiental, la competitividad productiva y las demandas sociales"* (ibid, 11); *"El Plan Argentina Innovadora 2020 persigue, además del fortalecimiento de la base científica y tecnológica del país, el fomento del agregado de valor a la producción, la incorporación de conocimientos científico-tecnológicos por parte tanto de las industrias tradicionales como de nuevas empresas que se desarrollan en un marco de alta complejidad tecnológica, focalizando para ello en intervenciones de alto impacto económico y social.... estos núcleos socio productivos estratégicos han sido definidos a partir de la identificación de problemas productivos y sociales en entornos territoriales específicos donde concurren la biotecnología, la nanotecnología y las tecnologías de la información y las comunicaciones, denominadas en conjunto tecnologías de propósito general (TPG) para aportar soluciones a los mismos. De este modo los NSPE se constituyen en una fuente de oportunidades de intervención (ODI) para el accionar del MINCYT en su propósito de impulsar la cultura emprendedora y la innovación"*. (Núcleo Socio-Productivo Estratégico. Sistemas de Captura, Almacenamiento y Puesta en Disponibilidad de Datos Ambientales, Plan Operativo 2012-2015, Argentina Innovadora 2020, Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación, 2012:4)

el Sistema Nacional de Datos Biológicos (SNDB)[226], como parte del Programa de Grandes Instrumentos y Bases de Datos (en complemento de esta presentación, ver el capitulo de Pierre Gautreau en este libro). En paralelo al SNDB se encuentran el Sistema Nacional de Datos del Mar (SNDM), el Sistema Nacional de Datos Climáticos (SNDC) y el Sistema Nacional de Repositorios Digitales (SNRD).

En el caso del SNDB el objetivo consiste en construir y reforzar las bases de datos sobre información biológica a partir de una amplia y multidisciplinaria recopilación de información y, a su vez, catalogar recursos naturales dentro del territorio nacional[227]. En la estructura de esta plataforma virtual se observa una primera categoría denominada "Inicio" en la que se encuentra el programa de desarrollo del proyecto. El mismo forma parte de diferentes sistemas que interactúan en forma coordinada en diversas áreas de interés para la comunidad científica y pretende brindar apoyo económico a las instituciones adheridas con el fin de garantizar su actualización constante. Asimismo, coloca a disposición de los investigadores, no sólo las bases de datos sino, también, los equipos registrados en el patrimonio de organismos públicos.

En la categoría denominada "El Sistema", se encuentra una descripción concreta sobre el SNDB, acompañada de los objetivos del mismo y su estado actual[228]. Además, dentro de esta categoría se brinda al usuario la posibilidad de acceder a una serie documentos institucionales digitalizados. En tercer lugar, se encuentra la categoría "Consejo Asesor" que es el órgano inmediato de representación, discusión y coordinación de las actividades, proyectos y programas del SNDB. Asimismo, asesora al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y al CICyT sobre políticas destinadas a la mejora permanente del funciona-

226 Sitio web del Sistema Nacional de Datos Biológicos: http://www.sndb.mincyt.gob.ar/

227 El SNDB posee como misión conformar una base de datos unificada de información biológica, a partir de datos taxonómicos, ecológicos, cartográficos, bibliográficos, etnobiológicos, de uso y de catálogos sobre recursos naturales y otros temas afines.

228 Objetivos: *Promover el intercambio de información biótica a través de una red nacional de datos, así como analizar y acordar políticas conjuntas sobre calidad y distribución de datos. Incrementar y mejorar la accesibilidad de la información manteniéndola actualizada; Dotar de proyección internacional a los datos biológicos producidos en el país a través de su difusión en redes virtuales; Consolidar condiciones adecuadas para el mantenimiento de registros y la gestión de las colecciones; Ofrecer el conocimiento básico de la biodiversidad al público en general, bajo normas y procedimientos definidos; Contribuir a la formación de recursos humanos capacitados a través de programas comunes* (información extraída de: http://www.sndb.mincyt.gov.ar).

miento del Sistema[229]. En una cuarta categoría aparece la posibilidad de adhesión al sistema[230]. Para poder adherir, se exigen una serie de requisitos entre los que se encuentra la pertenencia institucional al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación o a una institución en la que se localicen físicamente las colecciones biológicas científicas u otras fuentes de datos biológicos. Por último, la categoría financiamiento ofrece a aquellas instituciones que integran el sistema la posibilidad de obtener ayuda económica para fortalecer las bases de datos del sistema o bien para la formación de recursos humanos.

Este portal se configura como una iniciativa de la Subsecretaría de Coordinación Institucional enmarcada dentro del ya mencionado Programa de Grandes Instrumentos y Bases de Datos. Entre sus objetivos se encuentra permitir el acceso transparente a datos biológicos de diferentes fuentes, facilitar las búsquedas (taxonómicas, geográficas, por base de datos o su combinación) y favorecer el procesamiento de los datos, en una política tendiente a fortalecer las posibilidades de investigación en Argentina y mejorar las decisiones que se toman en la producción de conocimientos.

Los destinatarios del Portal se encuentran sectorizados dado que el mismo se dirige con especial énfasis a investigadores que desean consultar las colecciones biológicas de la red, ya que allí pueden encontrar millones de datos y realizar búsquedas por especies, países y fuentes[231]. En primer lugar, se presenta la posibilidad de explorar información sobre especies y otros organismos vivos. En segundo lugar, se permiten búsquedas por países y un análisis de especies que se encuentren registradas en un determinado país. En tercer y último lugar, se permite explorar las fuentes, en referencia a los proveedores de información, recursos o redes de información que integren la base de datos. Una nota a destacar es que una vez que el usuario selecciona una opción a explorar de acuerdo a sus intereses, automáticamente accede a un formulario sobre términos de uso dentro de los cuales se describen antecedentes y se realizan una serie de acuerdos sobre la utilización de datos[232]. Al aceptar, el usuario ingresa al centro de búsquedas que se encuentra ordenado según lo establecido por The Global Biodiversity Information Facility (Gbif), lo que permite identificar la influencia que este proyecto global posee en relación a la estructura del sistema[233].

A modo de síntesis de los análisis realizados sobre el SNDB y su correspondiente portal, algunas diferencias notorias en comparación con el OBIO pasan por su dimensión técnica y por la identificación específica de los actores a los que el mismo se dirige. El SNDB es una base de datos que se enfoca en actores del sistema científico-tecnológico, lo que se traduce en un vocabulario inspirado en gran medida en las denominadas ciencias duras. Así, un individuo que no cuente con conocimientos específicos en el tema difícilmente pueda comprender o utilizar con plenitud la información que el mismo ofrece. El SNDB no

229 El Consejo está integrado por representantes de organismos que integran el CICyT, funcionarios públicos con competencia en el tema y representantes de Centros que posean colecciones y/o bases de datos biológicas y expertos informáticos en registros de datos biológicos, designados por Resolución 1098/11 y 968/14 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Dentro de esta categoría, el usuario cuenta con la posibilidad de acceder a las actas digitalizadas del Consejo Asesor (información extraída de: http://www.sndb.mincyt.gov.ar/consejo_asesor.php).

230 Requisitos establecidos para la adhesión al Sistema**:** Completar el cuestionario de adhesión online registrando el centro y las colecciones; Enviar la solicitud de adhesión firmada por los responsables legales y técnicos en conformidad con los compromisos a asumir para formar parte del Sistema; Contar con la recomendación favorable del Consejo Asesor (información extraída de: http://www.sndb.mincyt.gov.ar/adhesion.php).

231 Información extraída de http://www.mincyt.gob.ar/accion/portal-de-datos-biologicos-6457

232 Acuerdos para la utilización de los datos: No puede garantizarse la calidad ni compleción de los datos; Los usuarios hacen uso de los mismos bajo su entera responsabilidad; Los usuarios deben respetar las restricciones de acceso a datos sensibles; Para que los propietarios de los datos puedan poner estos disponibles para su uso, el identificador de propiedad de los datos debe poder ser utilizado con cada dato registrado; Los usuarios deben dar reconocimiento público a los proveedores cuyos datos de biodiversidad hayan utilizado; Los proveedores de datos pueden solicitar la atribución adicional de colecciones específicas dentro de sus instituciones; Los usuarios deben cumplir con los términos y las condiciones de uso adicionales definidos por el proveedor de datos. De existir, estarán disponibles como metadatos asociados a los datos (información extraída de: http://datos.sndb.mincyt.gob.ar/portal/terms.htm?forwardUrl=http%3A%2F%2Fdatos.sndb.mincyt.gob.ar%2Fportal%2Fspecies%2F).

233 La Infraestructura Mundial de Información en Biodiversidad (GBIF) es una organización intergubernamental que se constituye formalmente en 2001 y que comprende, en la actualidad, 53 países y 43 organizaciones internacionales. La misma se estructura a manera de red de nodos nacionales y posee una secretaría internacional que funciona en la ciudad de Copenhague en Dinamarca. El objetivo de este proyecto ha sido facilitar el acceso a través de Internet y de manera libre y gratuita a los datos de diversidad biológica mundiales con el objeto de apoyar la investigación científica, fomentar la conservación biológica y favorecer el desarrollo sostenible. Este proyecto se inició en 1996 a través de un grupo de trabajo de la OCDE denominado "*Mega Science Forum Working Group*" cuyo principal interés era lanzar iniciativas científicas relevantes pero que, por su escala, no eran abordables por países individualmente. Actualmente existen cuatro grandes programas en funcionamiento en el GBIF: Tecnología e interoperabilidad (*Data Access and Data Interoperability - DADI*), Catálogo de nombres (*Electronic Catalog of Names of Known Organisms- ECAT*), Informatización de colecciones de historia natural (*Digitisation of Natural History Collection Data - DIGIT*) y Formación y cooperación (*Outreach and Capacity Building - OCB*). Información extraída de http://www.gbif.es/gbif.php

proviene del área ambiental del Estado sino de aquella destinada a la ciencia y tecnología que, como se ha afirmado, podría leerse en diálogo con la estrategia de inversión en investigaciones "bio" a modo de diversificar la matriz productiva nacional. Esto último permite explicar que este sistema se encuentre dirigido hacia un público específico en miras al desarrollo de proyectos específicos y no hacia el común de los ciudadanos. Asimismo, en el OBIO se observa un enfoque diferente para el análisis del orden y disponibilidad de la información. La dinámica de la plataforma permite acceder a información que, aunque también técnica, no presenta una tecnicidad estricta, motivo por el cual, no se presentan mayores dificultades para su uso por parte de quién accede a la misma y que podría leerse en clave de un primer ejercicio por facilitar el acceso a la información ambiental en materia de biodiversidad.

Así, el SNDB y el OBIO podrían constituir dos facetas, traducciones, experiencias institucionales en marcha que conviven respecto de la problemática ligada a "lo vivo". Por un lado, ambos son medulares para la protección de la diversidad biológica, lo que se establece como objetivo en diferentes espacios regulatorios articulado también al derecho de acceso a la información ambiental. Ello es relevante y se visualiza cada vez con mayor relevancia en las últimas décadas en las que diferentes actores sociales han expresado y actuado demostrando un mayor interés y participación en torno a la cuestión ecológica[234]. Esto, asimismo, se acompaña de la reforma constitucional del año 1994 y de la adhesión de nuestro país a diferentes Tratados y Convenciones Internacionales cuyo objetivo es la tutela de la biodiversidad. A su vez, puede colocarse en el contexto del reciente y aún en consolidación proyecto que tiende al aprovechamiento científico- tecnológico de "lo vivo" en articulación con una estrategia productiva.

Sin perjuicio de estas medidas, iniciativas, políticas, el retroceso en términos de diversidad biológica no deja de aumentar. Esta observación, en paralelo a la visibilización de retrocesos en el campo del derecho ambiental ha dado lugar, en el último período a propuestas destinadas a evitar regresiones. Allí se inscribe la consolidación del principio de no retroceso en el derecho ambiental así como la generación de observatorios destinados a visibilizar esta temática.

234 Se han realizado importantes trabajos de investigación respecto de los conflictos y movimientos sociales en Argentina vinculados al problema ecológico (Merlinsky, 2013) así como informes sobre el tema específico de acceso a la información ambiental. En este último caso se destacan los reportes de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales disponibles en: www.farn.org.ar.

2.3. Observatorio Legal Global sobre la No Regresión

En paralelo a las iniciativas gubernamentales reseñadas en los apartados anteriores, se destaca la proliferación de la puesta en marcha de observatorios desde diferentes instancias. Ello es visible, por ejemplo, en el ámbito de organizaciones de la sociedad civil que tienden a generar espacios virtuales en los cuales disponer de información relativa a conflictos, problemáticas, precedentes judiciales, etcétera[235]. Asimismo, desde el espacio académico y, en particular, desde el campo jurídico, se han generado este tipo de iniciativas, verbigracia, para tornar pública la información sobre la situación de tutela de los derechos humanos[236]. El Observatorio Legal Global sobre la No Regresión se inscribe en este último tipo de iniciativas provenientes del espacio académico y se constituye como herramienta perteneciente a la segunda etapa de desarrollo del ya mencionado proyecto de investigación franco-argentino en el que se propuso la constitución del principio de no retroceso[237].

El objetivo principal del mismo consiste en visibilizar las regresiones ambientales, no sólo aquellas referidas a la biodiversidad, y se apoya en las contribuciones de una red de profesores de derecho ambiental que, anualmente, se comprometen al envío de reportes sobre casos de regresión en sus países. Los reportes poseen una breve estructura que brinda la información básica de regresiones en los diferentes países en los que se encuentran los profesores que integran la red. Asimismo, se dispone de una sección dedicada a identificar los documentos, resoluciones, casos judiciales, doctrina, etcétera, en los que se ha positivizado, o bien utilizado, el principio de no regresión en tanto argumento. En esta tarea de identificación aparecen algunas políticas públicas, ciertas líneas argumentales en decisorios judiciales, su introducción en regulaciones

235 Ver *supra* nota 6.

236 La configuración de observatorios en materia de derechos humanos se visualiza en diferentes universidades, por ejemplo, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional de Rio Cuarto, la Universidad Nacional del Litoral, entre otras.

237 Ver *supra* nota 16. El sitio web provisional del observatorio se encuentra disponible en: https://legalobservatorynonregression.wordpress.com/

de diversa índole (locales, provinciales, nacionales, regionales o, incluso, internacionales ya sea como *soft* o *hard law* según el caso).

Esta doble documentación que aparece en el observatorio, por un lado, permite brindar información y alertas sobre retrocesos en materia ambiental así como aportar a la construcción de indicadores de regresividad, lo que se inscribe dentro de la actual etapa de desarrollo de esta línea de trabajo e investigación socio-jurídica del equipo. Por la otra, viabiliza identificar el recorrido que el principio ha ido realizando en heterogéneos ámbitos del campo legal. Así, confluye, por una parte, la visibilización de informaciones y, por la otra, la disposición de herramientas para el activismo jurídico en materia de derecho ambiental.

En este contexto, la trayectoria de este principio que ha sido incorporado en diversas regulaciones y decisorios, así como las denuncias de regresiones, empiezan a sentar las bases para discutir su aplicabilidad, límites, etcétera. Un seguimiento sobre los actores que movilizan el principio, el modo en el que el mismo es aplicado así como la demarcación de sus límites y fundamentos es una tarea necesaria para consolidar las potencialidades de una herramienta de esta índole en el derecho ambiental. Respecto de la problemática de la regresión en términos de diversidad biológica pueden establecerse diferentes situaciones que, en buena medida, se corresponden con diversos tipos de retrocesos. Así, se pueden identificar regresiones en términos de regulaciones y políticas públicas que tutelan la biodiversidad en general, otras que aluden específicamente a determinadas especies, casos en los que se modifica un criterio jurisprudencial, supuestos en los que se desclasifica un territorio catalogado como parque nacional, área natural protegida o un monumento natural sin un fundamento que pueda superar criterios de ponderación y razonabilidad. A su vez, las políticas de industrialización basadas en los usos de "lo vivo" pueden entrar en tensión con la tutela de la biodiversidad lo que implica generar herramientas y criterios adecuados para la toma de decisiones y, en este marco, la generación de instancias de acceso a la información así como la participación plural en la toma de decisiones se advierte medular.

Conclusión

De los anteriores apartados se advierte la proliferación de estrategias sustentadas en, por un lado, la observación y puesta a disposición de informaciones relevantes por medio de plataformas accesibles vía internet y, por el otro, en una atención sobre "lo vivo" ya sea por su tutela legal o bien por su configuración en tanto espacio con potencialidades productivas. Esto último implica una serie de tensiones éticas que se reeditan y resignifican a la luz de paradigmas emergentes que plantean no sólo la necesidad de desmercantilizar la naturaleza y sus elementos sino, también, de revisar su estatuto jurídico.

Así, la identificación de las potencialidades económicas y la protección de la biodiversidad genera desde visiones que consideran que existe aquí una contradicción ineludible hasta perspectivas que intentan compatibilizar ambas a partir de, verbigracia, el uso sustentable de la diversidad biológica desde una visión inspirada en el antropocentrismo que permea gran parte de las regulaciones y políticas públicas ambientales. En este contexto, una importante tarea puede consistir en visibilizar estas tensiones y generar un espacio amplio de debate en relación a este tema lo que se condice, a su vez, con las actuales discusiones en torno a la toma de decisiones democráticas. Contar con plataformas en las que se condense información y profundizar y mejorar el contenido de las mismas aparece como una actividad importante a ser desarrollada. Asimismo, en este marco, se presenta y se moviliza en Argentina el principio de no regresión cuyo objetivo es tratar de evitar retrocesos en materia ambiental en general y, en este caso en particular, respecto de la biodiversidad.

Se observa así un conjunto de herramientas que se vinculan con la problemática de la diversidad biológica y su tutela entre las que se advierten algunas posibles articulaciones. Por una parte, la identificación de regresiones, por ejemplo a nivel de especies, podría configurarse como un elemento de medular relevancia para la construcción de políticas públicas dirigidas a revertir esa situación. A su vez, se podría pensar en enlazar la información sobre datos biológicos con este concepto a los efectos de ubicar en un espacio visible y fácilmente accesible información versada sobre las regresiones en el campo de lo vivo. Por último, se abren interesantes posibilidades de construcción institucional entre las

que podrían delinearse los contornos de un futuro centro de prevención de regresiones basado en la mejora de la información disponible como insumo medular para la puesta en marcha de medidas tendientes a la protección de la diversidad biológica, en especial, ante potenciales retrocesos que, en muchas oportunidades son irreversibles.

Bibliografía

Bailo, Gonzalo (2014) *Estrategias jurídicas locales para el gobierno de los nanoresiduos. Construyendo una agenda regulatoria para nanomateriales en el derecho argentino* en: Revista de Derecho Ambiental N° 38, Abeledo Perrot, Buenos Aires.

Berros, Valeria y Bianchi, Lorena (2014) *El principio de no regresión: la traducción de una herramienta de los derechos humanos hacia el campo del derecho ambiental* en: Dimensoes dos Direitos Humanos, UNIT-UNICeub, Brasilia, 2014.

Berros, Valeria (2014) *Regresiones normativas en materia de agrotóxicos* en: Informe Ambiental Anual Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires.

Berros, M. Valeria (2013a) *El estatuto jurídico de la naturaleza en debate (meulen en el mundo del derecho)*, Revista de Derecho Ambiental N° 36. Buenos Aires.

Bonnin, Marie (2008) *Les corridors écologiques. Vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, Collection Droit du Patrimoine culturel et naturel. L'Harmattan. Paris.

Courtis, Christian (2006) *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Editores Del Puerto.

De Sadeleer, N. y Born, Charles-Hubert (2004) *Droit international et communitaire de la biodiversité*, Dalloz. Paris.

Durousseau, Michel (2008) *Le constat: la biodiversité en crise* en : Revue Juridique de l'Environnement. Nro Spécial : Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature : réflexion prospective. SFDE. Strasbourg.

Falque, M.; Lamotte, H. (Dirs.) (2012) *Biodiversity. Property rights, Economics and Environment*, Bruylant. Bruxelles.

Gudynas, Eduardo (2011) *Desarrollo, derechos de la naturaleza y buen vivir después de Montecristi* en: Gabriela Weber (ed.) *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en Ecuador*, Centro de Investigaciones Ciudad y Observatorio de la Cooperación al Desarrollo, Quito.

Gudynas Eduardo (2010) *La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica*, Tabula Rasa. Colombia, No.13: 45-71, julio-diciembre 2010. Bogotá.

Hermitte, Marie-Angèle (Coord.) avec I.Doussan, S.Mabile, S.Maljean-Dubois, C.Noiville et F. Bellivier (2006) *La convention sur la diversité biologique a quinze ans*, AFDI. Paris.

Hermitte, Marie-Angèle (1990) *Pour un statut juridique de la diversité biologique*, Rev.Fr.d'Adm.Pb. n°53. Paris.

Hermitte, Marie-Angèle (1988) *Le statut de la diversité biologique*, L'homme, la nature et le droit, C.Bourgois. Paris.

Merlinsky, Gabriela (comp.) (2013) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Fundación CICCUS, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Moro, Guillermo (2012) *No Regresividad y Luchas por el Sentido en el Campo Jurídico: el caso de los derechos sociales* en: La non régression en droit de l'environnement, Bruylant, Bruxelles.

Prieur, Michel (2012) *Le nouveau principe de « non régression » en droit de l'environnement* en : La non régression en droit de l'environnement, Bruylant, Bruxelles.

Rodary, E.; Castellanet, C.; Rossi, G. (2003) *Conservation de la nature et développement. L'integration impossible?*, Gret-Karthala. Paris.

Sozzo, Gonzalo (2012) *El principio de no retroceso en el campo de la teoría jurídica: el progreso como perdurabilidad para las generaciones futuras* en: La non régression en droit de l'environnement, Bruylant, Bruxelles.

Woyke, A. (2008) *The world view of nanotechnology-Philosophical Reflections* en: F. Jotterand (ed.) Emerging conceptual, ethical and policy issues in bionanotechnology, Springer Science. Texas.

Zaffaroni, Eugenio (2012) *La Pachamama y el humano*, Colihue. Buenos Aires.

Capítulo 9
Compartir y difundir datos públicos medioambientales: estrategias en la amazonia francesa y brasileña

Nicolle Sandra[238],
Leroy Maya[239]

Introducción

Tanto Brasil como Francia tienen gran parte de su territorio en el bosque amazónico. La Amazonia brasileña tiene una superficie legal de 5,217,423 km^2 (es decir alrededor del 60 % de su territorio, siendo 40 % del territorio brasileño parte del bioma amazónico) mientras que la Guayana francesa, la región más grande de Francia, cuenta con una superficie de 83,846 km^2 (lo que equivale a aproximadamente el 12 % del territorio francés, incluyendo en éste la superficie de los llamados departamentos de ultramar). Estos dos países se enfrentan a presiones internacionales sobre su capacidad respectiva de preservar los ecosistemas amazónicos: Brasil se considera el principal responsable de un patrimonio mundial inestimable que es necesario preservar (Léna, 1999), mientras que Francia, como país europeo, anuncia la implementación de una gestión medioambiental ejemplar del bosque tropical en su territorio (*Groupe national sur les forêts tropicales*, 2012).

Las presiones sobre los ecosistemas en ambos países son muy fuertes. En Brasil, la presión principal viene de la conversión masiva del bosque tropical en tierras agrícolas (Fearnside, 2008). Aproximadamente

238 Doctoranda en ciencias de la gestión (opción medioambiente), AgroParisTech, escuela doctoral de la Universidad Antillas-Guayana, OHM Oyapock (UPR 3456 CNRS-Guyane, UMR Ecofog, EA 4557 MRM), sand.nicolle@gmail.com
239 Profesora-Investigadora en ciencias de gestión, AgroParisTech, EA 4557 MRM, F- 34000 Montpellier, Francia, maya.leroy@agroparistech.fr

71 millones de hectáreas de la superficie inicial del bosque amazónico han sido destruidas (datos INPE 2011), provocando una fuerte pérdida de biodiversidad, fruto de la destrucción total de los hábitats forestales. En Guayana francesa, la mayor presión sobre el bosque tropical viene de las actividades de extracción aurífera (WWF, 2008; Charles-Dominique, 2005). La extracción aurífera legal está regulada por el código minero desde 1998 y sometida a ciertas obligaciones ambientales. Sin embargo, gran parte de los impactos proceden de la minería ilegal, con consecuencias graves tanto para los ecosistemas (destrucción de las cañadas, de los bosques de ribera y del lecho menor de las corrientes de agua, aumento importante de la turbiedad del agua, contaminación por mercurio…) como a nivel social (clima de inseguridad, tráfico de drogas y armas, prostitución…). Las actividades de minería ilegal se ven sostenidas por flujos migratorios irregulares que esencialmente provienen de Brasil. En Brasil como en Francia, los gobiernos prometen hacerse cargo de estos problemas, denunciados por actores de la sociedad civil.

Para controlar los impactos de estas actividades sobre el bosque, las autoridades competentes han instalado dispositivos de seguimiento en ambos países: en Brasil, el Instituto Nacional de Investigación Espacial (INPE por sus siglas en portugués) sigue regularmente el avance de la desforestación desde los años 80; en Guayana, la Agencia Nacional de Bosques (ONF por sus siglas en francés) comenzó a emitir informes sobre la desforestación y el enturbiamiento de los cursos de agua ligados a la minería desde finales de los años 90. Estos datos son igualmente importantes para la sociedad civil porque permiten, por una parte, seguir la evolución del estado de los ecosistemas amazónicos, y por otra, desarrollar un punto de vista sobre la eficacia de las acciones de los poderes públicos frente a las degradaciones del bosque. Además, responden a las exigencias de la nueva legislación sobre la puesta a disposición y difusión de datos medioambientales (y más aún cuando los datos son generados por organismos públicos) para el conjunto de la población (traducción reglamentaria de la convención de Aarhus en Francia y ley 10,650 de 2003 en Brasil). Hacer inteligibles y visibles los impactos antrópicos sobre un territorio y sus ecosistemas es primordial para enfrentar eficazmente los retos de gestión medioambiental que estos impactos conllevan. Esta visibilidad necesita de la existencia y puesta a disposición de datos concretos de seguimiento de la calidad de los

ecosistemas. Por eso, adoptamos aquí una lógica de evaluación de la acción pública de protección ambiental basada sobre el análisis de las elecciones estratégicas realizadas por actores públicos franceses y brasileños para la producción y la difusión de datos ambientales (Mermet *et al.,* 2010).

Nuestro estudio desarrolla específicamente un análisis comparado de las estrategias de producción y difusión de datos de seguimiento satelital adoptadas por Brasil y Francia (en Guayana) sobre las temáticas de conversión agrícola y de minería en el bosque amazónico. Analizamos también las consecuencias de estas estrategias sobre las de otros actores interesados por los datos producidos sobre el estado de los ecosistemas amazónicos, principalmente las estrategias de organizaciones no gubernamentales de medioambiente (ONGA).

1. Marco teórico y metodología

El trabajo moviliza principalmente dos cuadros de análisis. El análisis estratégico de la gestión ambiental (AEGA) propuesto por Mermet *et al.* (2005) nos permite observar y evaluar las políticas públicas desarrolladas para el cumplimiento de objetivos ambientales. Nos interesa en particular entender cómo los actores que anuncian hacerse cargo de los temas ambientales se organizan respecto a la producción y difusión de datos de seguimiento de los ecosistemas para una mayor eficacia medioambiental. Además, movilizamos complementariamente el cuadro de lectura propuesto por Chignard (2012b) que permite comparar de manera más específica las estrategias desarrolladas por los actores sobre la difusión y la accesibilidad de datos.

1.1 Una evaluación estratégica del papel de los datos en la acción pública medioambiental

Mermet *et al.* (2010) proponen, tomando como base el análisis estratégico para la gestión ambiental (Mermet *et al.*, 2005), un cuadro

de análisis para la evaluación de políticas ambientales y de los dispositivos de gestión que estas contribuyen a desarrollar. La reflexión parte de la base de que es necesario evaluar las políticas que anuncian objetivos ambientales centrándose en objetivos con resultados concretos sobre los ecosistemas. Se trata por tanto de recrear un análisis de situación de gestión a partir de una preocupación ambiental claramente expresada. Esto implica, por una parte, la traducción de promesas políticas en objetivos concretos, y por otra, la identificación de indicadores que permitan seguir el cumplimiento de esos objetivos. Estos indicadores deben ser tan pertinentes como sea posible, basándose en los datos más fáciles de producir para obtener la información necesaria a la acción (Leroy, 2006; Leroy y Mermet, 2012). Los objetivos medioambientales relevantes en nuestro caso son: detener la conversión masiva del bosque amazónico brasileño, y erradicar la actividad minera ilegal en Guayana francesa. Actualmente, los datos e indicadores movilizados por los servicios públicos proceden fundamentalmente del análisis de imágenes satelitales (Landsat y c-bers en Brasil; Spot en Guayana).

El análisis propuesto por el AEGA persigue comprender las dinámicas de aquellos actores que influyen sobre el estado del ecosistema con respecto a los objetivos medioambientales seleccionados. El AEGA propone analizar por una parte el papel de los actores implicados en los procesos técnico-económicos y sociopolíticos que originan los daños observados y, por otra, el papel de los actores llamados "de cambio", es decir aquellos que desarrollan una estrategia a favor de la preservación de los ecosistemas.

En Amazonia brasileña, este cuadro de análisis ya fue usado por Taravella (2008; 2010; Taravella y Arnauld de Sartre, 2012) para realizar un diagnóstico en profundidad de los procesos de desforestación de la Amazonia oriental. También el AEGA permitió entender las estrategias desarrolladas para frenar los daños provocados por la conversión del bosque en el frente pionero en Terra do Meio. En nuestro caso, nos centraremos únicamente en las modalidades de difusión de los datos sobre la evolución de la degradación de los ecosistemas. Consideraremos estos datos como un recursos específico y estratégico para los actores ambientales, necesario para la acción y la evaluación. Nuestro análisis se centra en los datos públicos producidos sobre las intervenciones contra la deforestación vinculada con el desarrollo agrícola y la minería aurífera

y en la influencia de la difusión de estos datos sobre las estrategias de aquellos actores que se movilizan frente a estos problemas.

Las promesas políticas anunciando una lucha contra la desforestación en Amazonia son numerosas y es por tanto necesario tener datos que permitan seguir y cuantificar la evolución de la superficie forestal. Sin embargo, los impactos de las actividades humanas sobre el bosque amazónico son difícilmente evaluables por la inmensidad de este, la baja densidad de población y las dificultades de acceso a la mayoría de los espacios. Las imágenes aéreas son por ello un instrumento particularmente adaptado para producir información en este contexto (Demaze, 2002). Cabe señalar también que su uso como medio de control de las dinámicas humanas se ha extendido ampliamente. Los datos cartográficos obtenidos tras la interpretación de imágenes satelitales son particularmente útiles para el seguimiento de las dinámicas medioambientales (Guéneau y Jacobée, 2005; Taravella, 2008). A partir del momento en que estos datos permiten efectivamente evaluar las dinámicas de desforestación, su producción se convierte en un reto importante y en un recurso para los actores que intervienen en favor del medioambiente. En el caso de los actores públicos competentes sobre estas cuestiones, la producción propia de los datos de evaluación de la actividad de lucha contra la deforestación implica ser juez y parte. Para que los datos tengan valor y puedan ser juzgados, la transparencia sobre la metodología y la comunicación al público de los resultados son necesarias. No obstante, la difusión de los datos, a pesar de constituir una obligación legal, puede resultar delicada siempre que los datos no muestren una visible mejoría de la situación.

La comparación entre Francia y Brasil es particularmente interesante porque permite poner en evidencia de qué manera las estrategias divergentes de los actores públicos competentes en la materia tienen una influencia sobre la estructura de los juegos entre los actores y su margen de maniobra para hacerse cargo de cuestiones medioambientales.

1.2. Retos estratégicos ligados a la producción y difusión de datos

Antes de entrar en el análisis detallado de los casos de estudio, retomemos algunos elementos de análisis estratégico. En particular, el

análisis estratégico señala que el control de la producción y difusión de datos medioambientales puede ser una importante fuente de poder. El análisis estratégico también nos ayuda a analizar las motivaciones que, no obstante, pueden incitar a los actores a difundir estos datos.

El poder que un actor puede extraer de la adquisición de una competencia específica será más elevado cuanto más difícil de sustituir sea la competencia desarrollada (Friedberg, 193, p. 134). Esto puede ir ligado a las capacidades científicas y técnicas necesarias para producir información y a los costos que éstas representan. El proceso de creación y clausura de las controversias ha sido estudiado en detalle por Latour (1989), centrándose en el caso de la producción científica. Muestra Latour que cuanto más depende la información de modos de producción complejos, más difícil y costoso resulta contradecirla. Lo expresa así: "Si profundizamos la discusión y llegamos a la frontera donde los hechos se fabrican, los instrumentos se vuelven visibles y con ellos se elevan los costos de proseguir la discusión. Resulta que la crítica cuesta cara" (ibid., p. 169). Si ningún otro actor tiene los medios para producir datos contradictorios, los datos producidos son por consiguiente la única fuente de información. En nuestros dos casos de estudio, por tanto, nos interrogaremos sobre el grado de tecnicidad y los medios movilizados por los actores públicos para producir datos de seguimiento de la desforestación por imágenes satelitales. Podremos observar así en qué medida y bajo qué condiciones algunos actores, como las ONG medioambientales especializadas, pueden darse la misión de abrir las "cajas negras"; es decir, cuestionar los hechos establecidos, considerados como reutilizables, analizando de cerca sus modos de producción o reconstruyéndolos ellas mismas (dotándose de su propio "laboratorio"), para tener la capacidad de retomar la controversia si es necesario o para poder confirmar y apoyar los datos oficiales.

Teniendo en cuenta el costo que representa, no es siempre posible ni deseable producir datos paralelos, pero para mantener una posible controversia, y por lo tanto una crítica, es necesario tener acceso a la vez a los resultados producidos y a los procesos de construcción de los datos. Una manera radical de impedir la controversia es por tanto no difundir los datos. Una fuente de poder suplementario es el dominio de informaciones por el bloqueo o la limitación de la capacidad de otros actores a cuestionar, ya sea sobre el proceso de producción o sobre

los resultados. Es precisamente este fenómeno el que la convención de Aarhus trata de limitar al recomendar una transparencia máxima sobre los datos medioambientales.

Pero elegir difundir sus propios datos, puede, además de la simple obligación legislativa, constituir también un posicionamiento estratégico. Chignard (2012) propone una tipología de las lógicas de difusión de datos, según que respondan a retos de transparencia, de participación, o a estrategias ofensivas (poner en primera línea las prácticas de la administración) o defensivas (justificar las acciones desarrolladas). Puesto que no nos interesaremos por ahora por la cuestión de la reutilización de los datos, no hemos retomado las estrategias ligadas a la participación.

Basándose en estudios de caso sobre las estrategias de empresas, Chignard ha identificado las cinco estrategias descritas en la figura

Figura 1. Estrategias sobre la difusión libre de datos (adaptado de Chignard 2012 b).

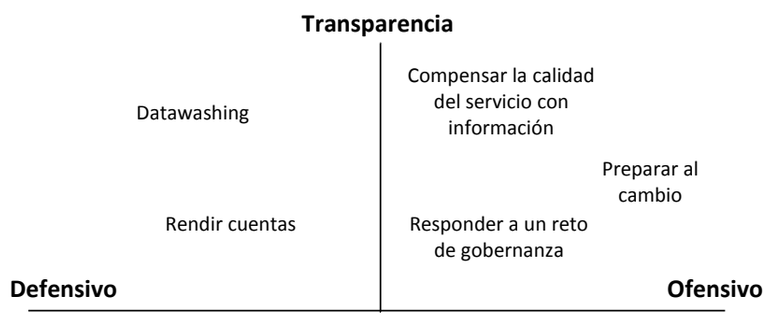


Tabla 1. Descripción de las estrategias identificadas por Chignard (2012 b).

Estrategia	Descripción
Rendir cuentas	Algunas actividades están sometidas a presión pública y/o al derecho de control ejercido por un regulador de mercado. La obligación de rendir cuentas forma parte en este caso de los detonantes de un proceso para compartir y difundir los datos.
Datawashing	Similar al ecoblanqueo (*greenwashing*), el *datawashing* consiste en presentar juegos de datos (que frecuentemente presentan poco interés para los utilizadores) para crear una imagen de transparencia.

Estrategia	Descripción
Responder a un reto de gobernanza	El objetivo es anticipar la demanda de transparencia publicando datos sobre el funcionamiento de su actividad o misiones, proporcionando a todas las partes los mismos elementos para la comprensión y la acción.
Preparar al cambio	Difundir datos también puede ayudar a preparar al cambio, a sentar las bases de un diagnóstico común. Esta estrategia puede ser el espejo del "*datawashing*", […] por tanto es necesario permanecer crítico cuando se observe.
Compensar la calidad del servicio con la información	Para las actividades de servicios, el simple hecho de proporcionar una información sobre la calidad del servicio tiende a mejorar la percepción de esta por parte de los usuarios.

Mostraremos cómo se despliegan estas estrategias en el caso de los seguimientos de la desforestación, en Guayana y en Brasil. Pero antes de presentar los resultados, precisaremos la metodología de investigación seguida.

1.3. Metodología

El enfoque de investigación escogido es, como ya habíamos subrayado, comparativo y se apoya sobre un estudio de casos. El estudio comparado de los sistemas de seguimiento de los impactos sobre los ecosistemas amazónicos desarrollados por Francia y Brasil, implica un trabajo contextualizado sobre las situaciones de gestión y los dispositivos implementados. Este trabajo exige una presencia sobre el terreno, así como un enfoque procesal que permita examinar las diferentes etapas de construcción de estos dispositivos.

Desde el punto de vista del método (cf. Leroy, 2010, p. 299), la descripción del proceso de implementación y del propio dispositivo descansa por una parte, sobre el análisis documental, mayoritariamente de la abundante literatura gris, producida principalmente por los organismos implicados en el dispositivo. Se trata por tanto de una producción bastante heterogénea en la cual participan actores durante todo el proceso de implementación de la gestión (a través de múltiples formatos, internet incluido, bases de datos, etc.). También incluimos los documentos a los que estos actores se refieren para justificar sus acciones (producción científica, trabajos de expertos, etc.). Por otra parte, sobre el trabajo sociológico basado en entrevistas cualitativas con los actores

seleccionados. Este material permite a la vez entender las estrategias desarrolladas por los organismos y sus evoluciones, apelando a la memoria de los actores interrogados.

Los diferentes datos obtenidos fueron triangulados. La mayor parte de los interlocutores está constituida por actores públicos. En efecto, son esencialmente las administraciones públicas las que producen datos de seguimiento medioambiental en ambos países. Pero las ONGs medioambientales también están implicadas, esencialmente en Brasil. En Francia, las entrevistas transcurrieron en París y Cayena; en Brasil, en Macapá, Belém y en Manaus. La duración media de las entrevistas fue de dos horas. Buscamos un equilibrio entre los dos países: en total 21 entrevistas fueron realizadas esencialmente en 2010 y 2011, 11 en Francia y el resto en Brasil. En Francia, fueron entrevistados los servicios desconcentrados del Estado competentes en la materia, así como los servicios técnicos de los Ministerios de Medioambiente, Agricultura y Ultramar, y organizaciones no-gubernamentales (una local y una nacional). En Brasil, fueron entrevistados el director del centro INPE de Belém y de diferentes servicios ambientales federales y federados de Macapá (Estado de Amapá), así como con ONGs de medioambiente (5 entrevistas, es decir la mitad). Las entrevistas exploraban (i) el histórico de la puesta en marcha de los seguimientos satelitales, (ii) las características técnicas de estos seguimientos y sus límites, (iii) la utilización actual y las rutinas de producción de datos, (iv) el cuadro y las modalidades de difusión (o de restricción de acceso) de estos datos, (v) los retos estratégicos ligados a su difusión y los posicionamientos frente al resto de actores implicados. Según los actores encontrados y su posición en el sistema, algunos aspectos del cuadro de entrevista se desarrollaron más que otros.

Pasamos ahora a presentar los resultados. En un primer momento expondremos en qué consisten los seguimientos establecidos y quién los defiende, para concentrarnos después en las estrategias ligadas a su difusión y los posicionamientos estratégicos que implican en el resto de actores medioambientales.

2. La construcción de competencias específicas para el seguimiento de presiones antrópicas

Instaurar un seguimiento específico para un problema medioambiental concreto implica necesariamente que un actor tenga una buena razón para asumirlo. En Brasil, la presión frente a la desforestación de la Amazonia llegó principalmente de la comunidad internacional. En la primera evaluación del programa de seguimiento, se estipula de hecho que "la razón principal de la creación del proyecto viene de la gran preocupación que expresa la comunidad internacional y nacional sobre la situación real de la deforestación en el bosque amazónico" (INPE, 1989, p.5). En Guayana, si existen hoy algunos seguimientos de la deforestación vinculada con la agricultura, esto no ha sido nunca considerado como una presión mayor por los poderes públicos que, al contrario, la incitaron. Por el contrario, la minería descontrolada ha sido considerada una amenaza severa desde los años 1990. La minería ilegal llevó a importantes conflictos en el marco de la misión para la creación del Parque nacional de Guayana, conflictos que se cristalizaron sobre todo en el problema del mercurio y sus consecuencias sobre la salud de los Amerindios (Ranoux, 2007).

2.1. El seguimiento de la minería en Guayana francesa

Frente a la recrudecimiento del fenómeno de la minería aurífera ilegal en los años 1990 y en una óptica de control del territorio bajo su gestión, la Agencia Nacional de Bosques de Guayana (ONF por sus siglas en francés) instaura una unidad operacional directamente encargada del seguimiento de las actividades mineras y sus impactos: la Unidad Especializada Naturaleza. Esta unidad produce datos GPS de seguimiento de actividades ilegales mediante sobrevuelo del territorio en helicóptero. Otras administraciones como la Dirección de Agricultura y Bosque (DAF por sus siglas en francés), la Dirección de Industria, de Investigación y de Medioambiente (DRIRE por sus siglas en francés) o las fuerzas armadas, también producen actualmente información sobre el asunto. Las acciones a llevar a cabo se desarrollan de manera cooperativa, pero los datos y sistemas de seguimiento son dispares y difícilmente utilizables (Coppel *et al.*, 2008).

Tabla 2. Los actores públicos productores de datos sobre la minería en 2008.

Actores	Seguimientos
DRIRE Brigada Naturaleza ONF	Seguimiento de las explotaciones legales.
Ejército	Localización de los sitios en el transcurso de las misiones en el bosque. Sin mandato de intervención.
Gendarmería	Encuestas e intervenciones: destrucción del material y reconducción de los clandestinos a la frontera.
DAF	Seguimiento de la calidad del agua.
Brigada Naturaleza ONF	Inventario sistemático de las posiciones GPS de los sitios clandestinos sobrevolados.

Frente a esta situación y a la vista de los resultados de los trabajos desarrollados en Guayana por el CIRAD sobre el seguimiento satelital de los impactos de la agricultura en la superficie forestal, la región de Guayana y el IRD, le piden al CIRAD en 2004 un estudio de factibilidad del seguimiento de la minería aurífera por métodos similares.[240] El estudio propone una metodología con imágenes Ladsat o Spot y prevé, de entrada, la creación de un observatorio alimentado por la adquisición cotidiana de imágenes Spot ligadas a la futura instalación en Cayena de la estación de recepción Seas (Gond y Brognoli, 2005).[241]

Tras este estudio, e inspirándose en la metodología propuesta, la ONF Guayana decide solicitar la ayuda del CIRAD para beneficiarse de una transferencia de competencias y para publicar conjuntamente una síntesis de los datos disponibles, completados por análisis satelitales, sobre la evolución de los impactos de la minería aurífera entre 1990 y 2006: el balance patrimonial (ONF, 2006). Este documento principalmente pone de manifiesto dos tipos de impacto: por una parte, el estado de los cursos de agua afectados, que presentan una fuerte turbiedad, consecuencia de la extracción aluvial (destrucción de cauces menores) y por otra parte la extensión de las superficies deforestadas ligadas a

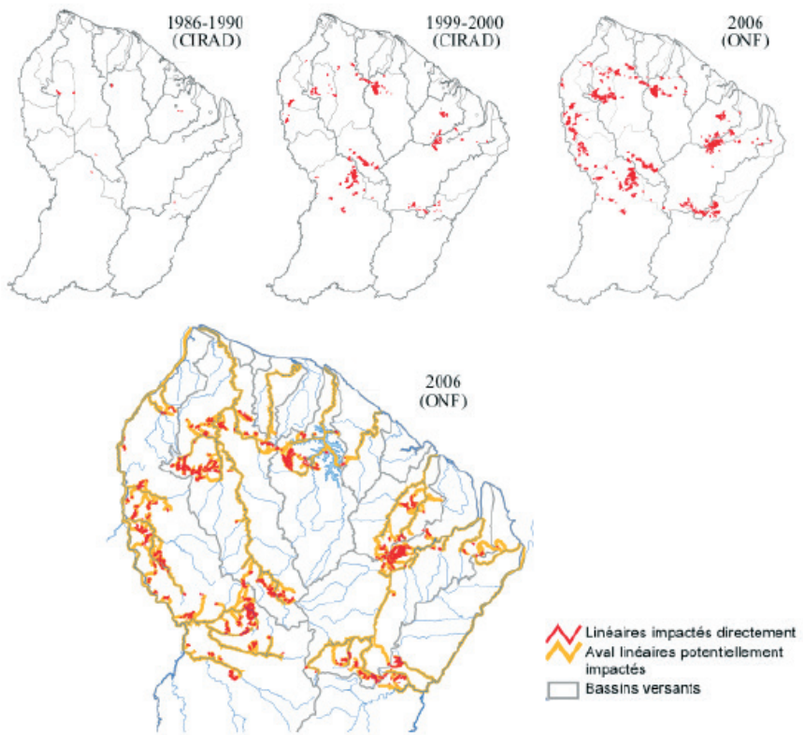
240 Los trabajos iniciales del CIRAD sobre la detección automática de cambios de uso del suelo, por el contrario, nunca obtuvieron reconocimiento real ni fueron implementados localmente, a pesar de las carencias en este ámbito (comunicación personal V. Gond).

241 La estación Seas es una estación de recepción de imágenes satelitales Spot implantada en el centro IRD de Cayena desde 2005.

la destrucción de la vegetación ripícola. Esta producción de mapas ha permitido que *"los actores políticos tomen conciencia de la extensión de los daños causados al medioambiente"* y *"reflexionar de manera pertinente sobre los instrumentos complementarios para mejorar la gobernanza territorial"* (Gond, 2009). *"Debido a sus competencias medioambientales y a la especialización en geo-procesamiento desarrollada a raíz del 'balance patrimonial de la actividad minera', la ONF se posiciona como un actor crucial en la instauración de un Observatorio de la Actividad Minera en Guayana"* (Joubert *et al.*, 2008), que busca reagrupar y coordinar sin interrupción el conjunto de los datos producidos por los actores implicados en la lucha contra la actividad minera ilegal (véase cuadro 1). Este observatorio estaría alimentado continuamente por imágenes satélite tratadas rápidamente por la ONF, indicando las zonas de actividad de la minería ilegal, y facilitando la lucha para la gendarmería y el ejército. En efecto, la lucha contra la minería ilegal, que constituye la llegada de varios miles de personas provenientes de los países vecinos, se convierte progresivamente en un reto importante en términos de seguridad nacional.

Apoyada por la prefectura, la ONF coordina el montaje del proyecto, tanto la búsqueda de financiación como la arquitectura del servidor FTP que permite compartir los datos con un grupo restringido de actores. Por tanto, la ONF se dotó de una competencia técnica a la vez sobre el seguimiento de los impactos y sobre la estructuración de las interacciones entre los socios del proyecto. El proyecto no pudo sin embargo ser desarrollado hasta que los actores con gran capacidad de propuestas (CIRAD, ONF) tradujeron los retos técnicos y medioambientales en retos de seguridad y preservación de la soberanía nacional para a la prefectura, la gendarmería y las fuerzas armadas. Tratándose de una puesta en común de los datos de gran parte de los servicios desconcentrados del Estado, y a la vista de los retos de seguridad, la prefectura se convirtió en el piloto del dispositivo.

Figura 2. Síntesis cartográfica producida en 2006 sobre la evolución de los impactos de la actividad minera (ONF, 2006). Leyenda: En rojo figuran las superficies impactadas por la minería ilegal (zonas deforestadas) y en amarillo, los recorridos río abajo de los cursos de agua potencialmente impactados. El contorno gris limita las cuencas hidrográficas



Los mismos tratamientos de imágenes, completados por misiones en helicóptero, permiten cumplir con dos objetivos primordiales: constituir un sistema de alerta destinado a las fuerzas del orden (principalmente a través del seguimiento del enturbiamiento), y a largo plazo (anual), desarrollar una evaluación medioambiental de la evolución de los impactos vinculados con la minería ilegal en Guayana (turbiedad y desforestación).

Si el objetivo medioambiental fue el que llevó a lanzar las metodologías desarrolladas por organismos de investigación (CIRAD, IRD) y técnicos (ONF), son los retos de seguridad los que han sido determinantes para la instauración del dispositivo de seguimiento. El

observatorio, aprovechando el flujo cotidiano de imágenes Spot, se convierte en un instrumento operacional en la lucha contra la minería ilegal que permite proporcionar informaciones estratégicas para las acciones de las fuerzas armadas.

Así, la elección de un grupo restringido de socios implicados en la lucha contra la minería ilegal, el pilotaje del observatorio por la prefectura y el aspecto estratégico que adquiere el instrumento, redistribuyen las cartas en vistas de la utilización que puede hacerse de los datos. Con los retos ligados a la lucha armada, los servicios del Estado han bloqueado el acceso a la información, que no se difunde más que a nivel del gobierno central (Ministerios de Medioambiente, Agricultura, Ultramar, Dirección General ONF). La ONF no tiene por tanto a estas alturas poder sobre la difusión de la información que produce, aunque continúa siendo un actor imprescindible del dispositivo teniendo en cuenta las competencias y medios humanos movilizados para realizar el seguimiento.

Figura 3. Síntesis cronológica de la instauración del seguimiento de las actividades mineras

1996	Creación de la unidad especializada 'naturaleza' en la ONF
2001	Comienzo de los trabajos de detección satelital automatizada de la deforestación – Valéry Gond (CIRAD)
2002-2004	Instauración de la estación de recepción de imágenes satélite SPOT – Estación SEAS en el IRD
2004	El IRD y la Región Guayana encargan al CIRAD un estudio de factibilidad de seguimientos satelitales de la minería
2005	Convención entre el CIRAD y la ONF para hacer el método operativo
2006	Publicación del balance patrimonial
2008	Instauración del observatorio de la actividad minera, pilotado por la prefectura

Tanto en Guayana como en Francia metropolitana, existen institutos de investigación con acceso a las imágenes satelitales y que disponen de competencias para realizar contra-peritajes, particularmente el IRD. Sin embargo a estos institutos generalmente les interesa poco el aspecto de vigilia ambiental y rutina de los seguimientos, a partir del momento en el que la innovación técnica deja de ser un desafío. Fuera del Estado, las asociaciones medioambientales de Guayana insisten en la importancia de los seguimientos. Estas son organizaciones pequeñas, mucho menos fuertes y estructuradas que las ONGs en Brasil.

Globalmente, los temas ambientales en Guayana son poco tenidos en cuenta por la población local[242] y algo marginales en las preocupaciones de los actores metropolitanos.

2.2. El seguimiento de la desforestación por las instituciones públicas en Brasil

Brasil comenzó a hacer seguimientos de la Amazonia a partir de los años 70. Las primeras grandes campañas de colecta de imágenes aéreas, asociadas a tecnología radar, tenían por principal objetivo la puesta en valor del espacio amazónico, es decir su explotación económica (Pereira y de Menezes, 2007; Tricart, 1975). Un primer mapa de la desforestación se produce en aquella época.

Pero en los años 80, la presión internacional llevó a la instauración de dispositivos de seguimiento regular de la deforestación. "*Un astronauta en órbita tomó una foto de un incendio inmenso en Rondônia. Creaba una humareda que escondía casi todo el Estado de Rondônia. Era algo tan grande que dio pie a una fuerte presión internacional, la idea de que Brasil estaba devastando toda la Amazonia y que no había ningún control sobre ello. Y aparecían cifras, que si la mitad de la Amazonia estaba devastada, que si una décima parte o una quinta parte, una confusión, una confusión de números. Entonces se le pidió al INPE actualizar el mapa.*" (Entrevista INPE).

A partir de 1988, el INPE (Instituto Nacional de Investigación Espacial, INPE por sus siglas en portugués) produce entonces un seguimiento anual de las tasas de desforestación en Amazonia brasileña: es el programa PRODES (Proyecto de Estimación de la Desforestación en Amazonia). Los cálculos se realizaban a mano sobre imágenes satelitales pero, según Câmara *et al.* (2006) ningún documento escrito describe precisamente la metodología seguida. El primer informe de PRODES surge como un contra-peritaje de las estimaciones extranjeras sobre la tasa de desforestación de la Amazonia (Fearnside, 1990). Se basa tanto en los datos actualizados como en los datos producidos por proyectos

242 Recientemente el colectivo "los gritones de Guayana", llevó la cuestión de la minería ilegal a la plaza pública y parece amplificarse. Véase http://www.guyaweb.com/les-hurleurs-disent-non-a-l'indifference/, consultado en noviembre de 2013.

anteriores, con el objetivo de realizar una retrospectiva sobre la deforestación desde 1975, por Estados, y demostrar que las estimaciones internacionales sobre la tasa de deforestación de la Amazonia estaban considerablemente sobreestimadas (INPE, 1989). A través del proyecto PRODES, Brasil también instaura *"una política de soberanía informacional"* (Gautreau, 2016).

A partir de 2002, se lanza el proyecto PRODES *digital* para desarrollar una nueva metodología basada en la foto-interpretación de imágenes satelitales Landsat (completadas por las de otros satélites desde 2005). Estas imágenes de una resolución de 30m permiten detectar las zonas desforestadas a partir de 6,25 ha. Son gratuitas y accesibles a cualquier individuo. El INPE realiza análisis de la desforestación y los difunde anualmente. Sin embargo, las imágenes Spot utilizadas en Guayana, sin duda de mayor definición, no son gratuitas más que para un número de actores limitados, y únicamente el marco de proyectos específicos[243] de beneficio para Guayana.

Pero aunque el PRODES permitía producir balances *a posteriori,* resultaba insuficiente para permitir una reacción de los servicios de policía medioambiental (entrevista INPE). Entonces, en 2004, el sistema DETER (detección de la desforestación en tiempo real) se pone en marcha y permite realizar un seguimiento bimensual de la desforestación sobre las imágenes producidas por los satélites C-ver. Aunque menos preciso (límite de detección a 25 ha), permite constituir un sistema de alerta regular para la identificación de amplias zonas de desforestación. Las alertas se transfieren a los servicios operacionales del medioambiente (IBAMA, ICMBio, secretarías de medioambiente de los Estados federales)[244] que pueden orientar sus misiones de control en función de las informaciones recibidas. Debido a la importante nubosidad en la Amazonia durante gran parte del año, los datos PRODES se producen sobre imágenes captadas en los meses del año menos nublados en las regiones donde la presión de la desforestación es mayor (se seleccionan las mejores imágenes alrededor del mes de agosto). En el caso de que falte tiempo para terminar la digitalización de las zonas desforestadas, el INPE se concentra sobre los espacios más afectados según los datos del año anterior (Câmara *et al.,* 2006).

La precisión del seguimiento es baja con respecto a la del seguimiento de la minería realizado sobre las imágenes Spot en Guayana francesa (resolución de 5m). Pero están en consonancia con los perjuicios que determinan la gestión efectiva de este territorio. En efecto, teniendo en cuenta la amplitud de la presión en términos de la superficie de bosque convertido en los frentes pioneros amazónicos, las imágenes Landsat tienen una resolución suficiente. En el Estado brasileño de Amapa, en la frontera de Guayana, por el contrario, la presión de la desforestación es menor. Además, es una zona más nublada para la cual el periodo de nubosidad máxima se aplaza varios meses con respecto al resto de la Amazonia brasileña. En estas condiciones, con zonas desforestadas mucho menores, este seguimiento no es suficientemente preciso para proporcionar datos fiables (tasas subestimadas de desforestación). Las autoridades medioambientales de Amapá realizan por tanto un peritaje complementario (Amapá - SEMA, 2011). El servicio de tele-detección de la Secretaría de Medioambiente realiza seguimientos similares a los del PRODES, pero con imágenes del mes de septiembre cuando está menos nublado en esa región. A nivel de la Amazonia, el INPE ha elaborado un sistema operacional reconocido a nivel internacional para el seguimiento de la deforestación amazónica. Veremos en la sección siguiente que el acceso libre a las imágenes satelitales y la difusión libre de los datos del INPE permite el uso por parte del público y de las ONGs que pueden así producir datos propios sobre la deforestación.

Finalmente, tanto en Guayana sobre el tema de la minería, como en Brasil sobre la conversión de tierras agrícolas, los poderes públicos han sido capaces de desarrollar competencias específicas y evolutivas, usando tecnologías adaptadas al medio amazónico, que permiten seguir la evolución de los impactos sobre los ecosistemas. En ambos casos, esto se ha hecho sobre todo en respuesta a una presión externa: la internacional en el caso de Brasil, la local a través de la mediatización del problema de la minería aurífera, en el caso de Guayana. Las competencias desarrolladas se ponen a disposición de órganos institucionales de lucha contra las degradaciones medioambientales (IBAMA en Brasil, fuerzas del orden en Guayana) vía la creación de un sistema de alertas satelitales.

243 Pueden consultarse las condiciones de acceso a los datos en https://www.seas-guyane.org/seas-guyane/index.htm

244 El IBAMA es el Instituto brasileño del medioambiente a nivel federal, y el ICMBio (Instituto Chico Mendes de la biodiversidad) es la administración a cargo de la gestión de los espacios protegidos a nivel federal.

Las metodologías de producción de datos usadas se describen con precisión en la literatura científica. También las reconocen como pertinentes las ONGs de medioambiente tanto en Guayana como en Brasil. Permiten producir, además de un instrumento operacional de acción para el combate contra los comportamientos dañinos para el ambiente, una evaluación continua del Estado de los ecosistemas y por tanto de la eficacia de las políticas medioambientales implementadas. Pero en ambos casos, el Estado produce él mismo los datos de evaluación de su actividad de lucha contra las presiones medioambientales, convirtiéndose así en juez y parte. Hemos subrayado con anterioridad que una gran transparencia, tanto sobre el método como sobre los resultados, permite la realización de un eventual contra-peritaje, lo que es particularmente importante para otorgar a los datos una validez externa.

Analicemos ahora las modalidades de difusión de datos medioambientales.

3. Estrategias de difusión de los datos medioambientales

La sección precedente ha mostrado el rol preponderante de las instituciones públicas en la producción de información sobre la deforestación, tanto en Brasil como en Guayana francesa. Estos datos son datos sensibles[245] para los Estados porque atestiguan los resultados de las acciones de combate de las prácticas dañinas iniciadas para cumplir con sus promesas. Susceptibles de ser juzgados sobre la base de informaciones que ellos mismos producen, la difusión de los datos puede resultar delicada y convertirse en un importante reto. Al mismo tiempo, se trata del tipo de datos ambientales de acceso público mencionados por la convención de Aarhus. Vamos a ver ahora que las estrategias de los dos Estados son muy diferentes en lo que respecta a la difusión de sus datos. Esto explica la reacción de las ONGs medioambientales así como su posicionamiento y estrategias específicas, ya que para ellas estas informaciones son particularmente importantes.

245 Tomado en sentido amplio (datos cuya difusión se juzga delicada), y no en el sentido jurídico del término.

3.1. La difusión de datos sobre la minería ilegal en Guayana francesa

El principal instrumento de comunicación del Observatorio de la Actividad Minera (OAM) es un informe que incluye mapas representando los impactos de la minería (cursos de agua impactados y superficies deforestadas). Este informe se difunde anualmente entre los ministerios que financian el observatorio (Agricultura, Desarrollo sostenible, Ultramar, Defensa), y entre algunas otras organizaciones a nivel nacional (ONF, Oficina francesa de la Unión internacional para la conservación de la naturaleza, por ejemplo). Cualquier demanda externa a estas organizaciones necesita una autorización específica del prefecto. Después de 2006 (publicación del balance patrimonio de la ONF), ninguno de estos informes ha sido comunicado oficialmente a la sociedad civil en Guayana francesa y esto a pesar de las peticiones repetidas de las ONGs, entre las cuales destacan WWF Guayana y Guayana Naturaleza Medioambiente.

Sin embargo, algunos de los actores implicados en el OAM (Parque amazónico de Guayana, DEAL – "Servicio medioambiente", ONF con condiciones) así como la mayoría de los representantes ministeriales interrogados (Desarrollo sostenible, Ultramar, Agricultura) no ven inconvenientes en difundir estas informaciones, siempre que se espere un lapso de tiempo suficiente para no perjudicar el interés estratégico ligado a la intervención del ejército. Pero la prefectura, la DEAL – "servicio de minas" y la gendarmería forman parte de los opositores locales a la difusión de información.

Las razones a las que se apelaba con mayor frecuencia durante las entrevistas son: (i) la delicadeza[246] de los datos con respecto a las acciones de la policía, (ii) la voluntad de evitar revelar elementos susceptibles de guiar las elecciones de los clandestinos sobre las zonas en prospección, (iii) el miedo a la desinformación mediática y a un desequilibrio pronunciado del papel del Estado en Guayana, (iv) el miedo a una desmotivación de las fuerzas de policía frente a resultados no concluyentes.

246 Los datos sobre la minería no son datos sensibles en el sentido jurídico del término, pero una parte de los actores guyaneses estima que su difusión, incluso ulterior a las intervenciones, sería perjudicial para la eficacia de las acciones policiales.

Sin embargo, no comunicar estas informaciones, incluso bajo una forma que pudiera ser menos precisa que la usada para la intervención de terreno, y en un lapso de tiempo suficiente para atenuar los retos estratégicos, equivale a privar a la sociedad civil, y por tanto al conjunto de ciudadanos, de todo medio de posar una mirada externa sobre los ataques a su medioambiente. Teniendo en cuenta la tecnicidad de las competencias movilizadas, el Estado ha adquirido un poder importante para dominar la información. No difundir los datos permite sustraerse a la crítica ya que a ninguna otra parte interesada se le da los medios de repetir el trabajo realizado o de producir contra-peritajes. A esto contribuye el hecho de que, contrariamente a Brasil, los datos satelitales son difíciles de obtener, teniendo que ser comprados a un costo elevado en la mayoría de los casos.

El Parque amazónico de Guayana – Parque nacional – tiene, una estrategia propia. Forma parte integral del Observatorio de la Actividad Minera y las mismas convenciones lo ligan a la prefectura, pero se toma libertades en lo que atañe a la comunicación de datos sobre su territorio de intervención. En efecto, la minería es para el parque uno de los factores que bloquean su integración en el territorio. Es por tanto esencial para este poder informar sobre la evolución del control de la actividad aurífera. *"El parque se toma el derecho de difundir esta información. Son nuestros temas ambientales. […] En nuestras misiones consideramos que tenemos el derecho, es nuestra responsabilidad, tenemos una misión de preservación del medioambiente, del seguimiento de los patrimonios naturales, de conocimiento de los territorios. No informar sobre esto, no difundir estos elementos de información, sería hipócrita y contraproductivo con respecto a nuestras misiones."* (Entrevistas PAG 2012). Por su contribución financiera las misiones y la construcción de su dispositivo logístico propio (sobrevuelo, seguimiento de la calidad del agua) se consideran legítimos para difundir esta información[247] desde finales de 2011 para hacer presión sobre el dispositivo Harpie (operaciones armadas) y dar prioridad a la lucha contra la minería sobre los territorios del parque con respecto al resto de Guayana.

Otro actor importante es la oficina Guayana del WWF Francia. Desde que cesó la comunicación pública de los datos sobre minería, hace

247 En forma de mapas de las superficies impactadas y de recorridos de cursos de agua afectados en el territorio del parque y su zona de amortiguamiento.

peticiones regularmente a la prefectura para tener acceso a las informaciones medioambientales en cuestión. "*Es algo por lo que peleamos porque pensamos que la cuestión de la minería ilegal es una cuestión muy compleja a primera vista, y a segunda vista es algo completamente sin solución. Por lo tanto pensamos que es muy importante que la sociedad civil esté implicada en esto y que al menos tenga entre sus manos elementos para saber si la actividad está en aumento o en disminución. Hoy no tenemos ninguna manera de hacer eso."* (Entrevista WWF Guayana, 2012). Frente a esto, tratan de producir análisis paralelos. Esto pasa por la producción de mapas, comunicados de prensa, realización de misiones de terreno para tantear la atmósfera local en los pueblos impactados por la minería.

En 2010, produjeron una cartografía sobre los impactos de la minería a escala de la meseta de las Guayanas (WWF, 2010). La realización de esta cartografía, paradojalmente, fue confiada a la ONF. Este primer estudio no aporta datos más recientes a los ya comunicados en 2006, pero los sitúa en un contexto regional y los transforma en un instrumento de comunicación importante. Más recientemente, el WWF ha publicado un estudio, cuya realización ha sido confiada a una consultoría local, que trataba de "*estimar la parte de la minería ilegal en los impactos ligados a la actividades de extracción aurífera, cruzando los datos de desforestación con los títulos de propiedad minera y considerando ilegal todo lo que no puede razonablemente ser considerado como potencialmente legal*" (WWF 2013). El estudio se basa sobre datos de 2008. Este informe cubre dos objetivos principales: por una parte mostrar que es necesario producir análisis claros sobre las contribuciones de las actividades legales e ilegales respecto a las contaminaciones, indicando las zonas donde los límites entre esas dos actividades son difíciles de establecer al menos de manera geográfica; por otra parte, esto permite poner de manifiesto el interés de tener datos oficiales más recientes para realizar el estudio ya que "*la minería ilegal es un fenómeno extremadamente plástico y capaz de adaptarse rápidamente a las evoluciones del contexto (particularmente represivo), las conclusiones de tal estudio son forzosamente frágiles debido al carácter antiguo de los únicos datos disponibles*". Este estudio resulta también interesante desde el punto de vista metodológico ya que los métodos de cálculo utilizados son diferentes y complementarios a los movilizados por los servicios estatales (WWF Guayana, 2013). La oficina nacional de WWF Francia asegura la difusión más amplia de esta información

para hacer eco a las peticiones locales, es decir principalmente la puesta a punto de un observatorio *open data* de actividades ilegales en Guayana francesa (WWF Francia, 2013).

Tenemos por tanto aquí una confrontación de lógicas sobre la cuestión de la difusión de datos. El Estado posee un conocimiento experto y medios superiores a los de WWF para establecer seguimientos regulares de las dinámicas de degradación de los ecosistemas pero no difunde la información. Para limitar ese monopolio, el WWF produce informaciones, basándose en datos antiguos de la ONG que son menos pertinentes por su desajuste temporal pero que tienen por objetivo mostrar los problemas y alimentar un debate que de otra manera no podría tener lugar.

En Guayana, las imágenes satelitales Spot fueron elegidas en función de sus características técnicas y de su fácil disponibilidad a través de la estación Seas, pero al no ser de libre acceso para todos los usuarios potenciales, y siendo poco numerosos los recursos humanos competentes e interesados por la cuestión, globalmente la posibilidad de construir un dispositivo paralelo o un contra-peritaje es limitada. Hoy en día, no es por tanto la metodología utilizada para la producción de datos la que la sociedad civil cuestiona sino la difusión de los datos existentes.

3.2. La política de difusión de los datos sobre la deforestación en Brasil

En Brasil, lo hemos visto, los datos sobre la deforestación son también extremadamente delicados para el Estado. Estos datos se producen desde 1988, y se hacen públicos desde 2003. Brasil, aunque en el centro de la atención mundial en lo que respecta a la deforestación amazónica, ha escogido exponerse a la crítica, haciendo públicos datos que le pueden ser perjudiciales. Câmara *et al.* (2006, p.3) insisten en la importancia de esta transición por lo que significa en términos de gobernanza: *"hay que recordar que el INPE se puso a difundir los mapas digitales que describen la deforestación de la Amazonia solamente a partir de 2003. Hasta entonces, esta información estaba restringida y no era accesible, incluso para el resto de órganos gubernamentales, lo que tuvo graves consecuencias ya que redujo la capacidad del gobierno y de la sociedad para luchar con la deforestación."*[248] El análisis tras la decisión del gobierno brasileño es que la difusión de la información permite aumentar la eficacia del gobierno ya que actores de la sociedad pasan a luchar a su lado. Se trata de una ruptura total de visión y estrategia con respecto al caso francés, que considera que las autoridades públicas (servicios técnicos, prefectura) están a cargo del problema para el beneficio de la sociedad, y que teme una difusión directa de la información.

Además, recordemos que contrariamente a las imágenes Spot, las imágenes Landsat o C-bers utilizadas para los seguimientos anuales o bimensuales son de acceso totalmente libre, lo que proporciona en Brasil, una gran libertad a la sociedad civil para producir y verificar la información. Si retomamos los términos de Latour, fabricar un "anti-laboratorio", es decir, proporcionarse los medios de producir una información científica repitiendo o modificando el protocolo, no es en este caso muy costoso: basta con ser capaz de movilizar las competencias técnicas necesarias.

En Brasil, la recuperación y el tratamiento de datos por otros actores está considerado como algo positivo, algo que no sólo permite una participación importante de la sociedad civil en el seguimiento de la deforestación, sino que también mejora la calidad de la información satelital tratada. *"Es evidente, empecé a trabajar en la teledetección hace 20 años, en 1991, y cuando ves cuanto la comunidad científica produce hoy en términos de tecnología y hasta qué punto la sociedad la usa. [...] Pero esta democratización de los datos, permite que todo el mundo se apropie esta información, por lo tanto es una inversión que para la sociedad no tiene precio"* (Entrevista INPE).

Para ir todavía más lejos, el INPE hace de la transparencia de sus datos una línea de conducta que garantiza la libertad frente al Estado. Además, el INPE promociona esta actitud fuera de Brasil. El director del INPE en Belém precisa que insiste en esto con los técnicos que forma en África: "*Tienen que ser transparentes, la transparencia es lo que va a garantizar la eficacia. Sé que va a ser difícil, su gobierno no querrá siempre ser transparente, pero la transparencia va a protegerlos, porque el día en el que su gobierno desee terminar con su proyecto, si el proyecto es transparente, el gobierno no podrá pararlo, porque toda la comunidad protestará. Ahora, si su proyecto es un proyecto cerrado [sin comunicación con el exterior], el gobierno lo parará cuando quiera"* (Entrevista INPE).

La ONG medioambientalista brasileña, IMAZON, desarrolló una estrategia de recuperación y de tratamiento de los datos científi-

248 Traducción de las autoras.

cos para luchar contra la destrucción de la Amazonia, PROPRE.[249] La ONG produce mensualmente datos comparables a los del dispositivo de alerta DETER, basándose sobre imágenes del mismo satélite, y usando otra metodología para el tratamiento de imágenes. Contrariamente al WWF Guayana, su plusvalía no está en la creación de un método innovador para analizar los datos ya producidos, sino en retomar el proceso de tratamiento de las imágenes desde el principio con una metodología que le es propia. Sus resultados están disponibles en línea, e IMAZON pone generalmente en marcha un sistema de alertas abierto a todos, que permite a cualquier persona ser informado por teléfono o por email de las nuevas zonas desforestadas. IMAZON se posiciona por tanto como fuente de apoyo y control de la información publicada por los organismos nacionales (véase recuadro 2). Aquí citamos un extracto de una entrevista[250] realizada por Afonso Capelas Jr. de *National Geographic* Brasil a Carlos Souza, investigador en IMAZON.

Recuadro 2. "¿Cuál es el papel de IMAZON en el control del bosque?

La ONG se da como tarea completar las informaciones oficiales del INPE que es un órgano gubernamental. El SAD (sistema de alertas de la deforestación) ha sido creado para permitir la detección de la deforestación y aumentar la transparencia de las informaciones oficiales. En efecto, tener dos sistemas de seguimiento es algo bueno porque se establece una presión sana sobre el gobierno para que no deje de publicar sus informaciones para la sociedad. Además de esto, se obliga a las instituciones a mejorar sus sistemas de manera permanente. Juntos el INPE e IMAZON avanzan con el objetivo de continuar con la intervención humana en el bosque y de producir informes actualizados cada mes.

¿Brasil es el único país que posee esta tecnología?

No, la tecnología existe en varios países y nosotros mismos hemos importado muchas cosas. Lo que diferencia a Brasil es el uso de la tecnología en su forma operacional. [...] Otro aspecto positivo es que Brasil es ejemplar sobre la transparencia de los datos de deforestación y la puesta a disposición de imágenes y programas para el tratamiento de datos satelitales, bajo el impulso del INPE. Así, es un modelo para el resto de países. Las informaciones que el INPE gestiona son extremadamente importantes para la discusión con toda la sociedad y para rendir cuentas, aquí, en el extranjero, sobre la manera en la que tratamos la Amazonia."

Si bien hay una noción de presión sobre el Estado, no se ve como algo negativo, sino como una garantía de la calidad de las informaciones y metodologías comunicadas, como una forma de cooperación

249 http://www.imazon.org.br

250 http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/ambiente/tecnologia-contra-desmatamento-647212.shtml

y de co-construcción para un objetivo que será mejor cumplido entre varios. Esta presión se ve también como una manera de contribuir al mantenimiento de sistemas públicos de seguimiento. El INPE produce también análisis comparativos de los resultados obtenidos por los dos métodos (Escada *et al.*, 2011) – sin duda para probar la superioridad de su método sobre el de IMAZON –obligándose por este mismo hecho a mantener una mirada crítica sobre los resultados y metodologías empleadas. En paralelo, la confirmación de los resultados del INPE por parte de IMAZON constituye a nivel nacional e internacional una importante garantía de la fiabilidad de los resultados. En la balanza, IMAZON reconoce él mismo la excelencia de la transparencia de los datos de desforestación producidos por el INPE, reservándose al mismo tiempo los medios de emitir críticas, particularmente sobre la explicitación de las metodologías empleadas para proporcionar los datos.[251]

4. Discusión

Una primera constatación es que más allá de la obligación legal de poner los datos a disposición pública, las estrategias concretamente desarrolladas por los diferentes actores públicos son muy diferentes. Estas tendrán efectos determinantes sobre las estrategias desarrolladas por las ONGs de medioambiente que se adaptan al comportamiento de los servicios del Estado. Estos últimos son, en cualquier caso, los productores principales de información, pero es más fácil montar un contra-peritaje en el caso brasileño que en el francés.

En efecto, en Guayana los servicios del Estado tienen un poder central ligado a su alta competencia técnica, creada en alianza con centros de investigación y poco compartida, así como un dominio casi total de los flujos de información. En Brasil, la puesta a disposición de los datos y el acceso facilitado a los medios de reproducirlos aseguran una transparencia mayor y una fuerte legitimidad. En Guayana, no es tanto la calidad de los datos producidos la que se cuestiona, sino la posibilidad de discutir los resultados y de contribuir a la reflexión sobre la lucha contra el problema de la minería ilegal.

251 Periódico « Estado de São Paulo »: http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=54075, consultado en febrero 2013.

Proponemos retomar el gráfico propuesto por Chignard (2012b) para situar las diferentes lógicas de difusión de la información encontradas en estos dos casos (Figura 4).

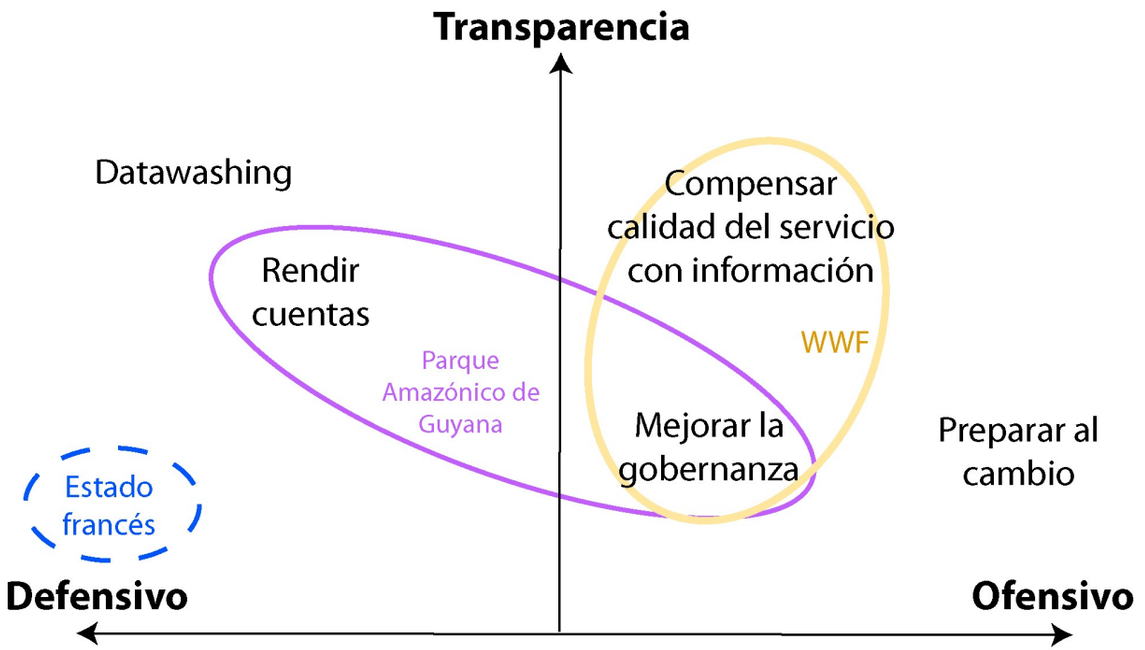
Figura 4. Las estrategias de los actores frente a la difusión de la información, (a) en Guayana, (b) en Brasil. Los círculos de color permiten asociar con un actor una o varias estrategias. Las flechas indican aquello hacia lo cual tienden estas estrategias

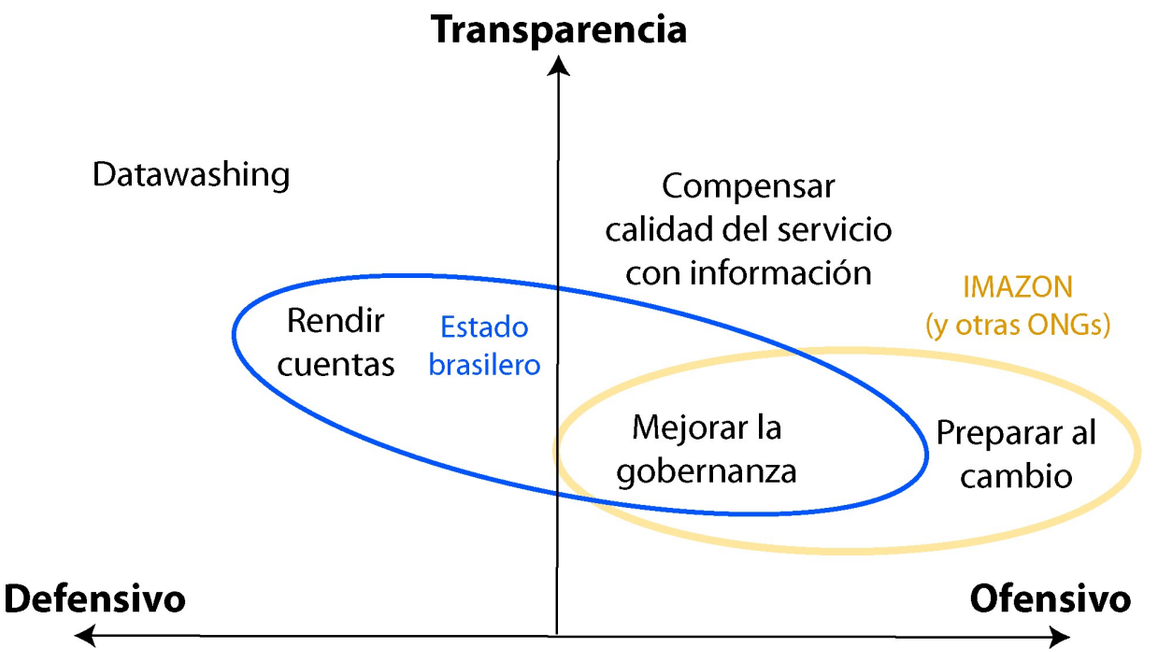
En Guayana estamos frente a un caso "límite" para poder utilizar este esquema de análisis, ya que los servicios del Estado, en su gran mayoría, no tienen voluntad de difundir los datos. Su sistema de gobernanza, que sería más justo calificar de gobierno, se apoya sobre los principios de gestión del Estado francés que pone a la prefectura en el centro del dispositivo en términos de responsabilidad. La lógica de una "gobernanza compartida" para gestionar los problemas medioambientales no es un tema de discusión aquí, donde lo que se vive como prioritario es la seguridad del territorio. Los servicios del Estado no son ofensivos sobre este punto, al contrario, son particularmente defensivos. Si hay que rendir cuentas dentro del sistema de gestión de los datos, es primero a la jerarquía de los servicios del Estado, a cargo del interés general, pero no a la sociedad civil. Esta lógica aparece como particularmente coherente desde el punto de vista de los servicios públicos puesto que el dispositivo forma parte de la gestión de la seguridad del territorio más que de la gestión ambiental, incluso cuando buscan presentar ambos objetivos como complementarios. Existe fundamentalmente un desplazamiento del objetivo de gestión y de los retos asociados que el proceso de compartir la información transforma en visible.

El parque amazónico de Guayana, teniendo en cuenta su estatus de espacio protegido y sus explícitas finalidades medioambientales, pero sin tener competencia sobre el control de la lucha contra la minería en su territorio, necesita, él, rendir cuentas a los habitantes y a la sociedad civil en general para alertar y animar a que se realice un esfuerzo creciente en la lucha contra la minería ilegal. La ofensiva se hace así abriendo la gobernanza, contra la estrategia general de los servicios del Estado.

El WWF se posiciona, por su parte, en una estrategia ofensiva, produciendo los datos que difunde (aunque sepa que están menos actualizados y por tanto sean de peor calidad), trata de aumentar la transparencia compensando la calidad del servicio con la información, pero también preparando al cambio de la situación actual hacia una gobernanza más amplia. Se posiciona de manera prácticamente conflictiva con los organismos públicos que están, ellos, en una cultura del secreto y de la difusión limitada de la información, cuando no de su retención. Una estrategia más frontal todavía, podría ser la de llevar el problema al tribunal administrativo de la prefectura alegando incumplimiento de la

Figura 4.


Transparencia
Datawashing
Compensar
calidad del servicio
con información
Rendir
cuentas
WWF
Parque
Amazónico de
Guyana
Mejorar la
gobernanza
Preparar al
cambio
Estado
francés
Defensivo
Ofensivo


Transparencia
Datawashing
Compensar
calidad del servicio
con información
IMAZON
(y otras ONGs)
Rendir
cuentas
Estado
brasilero
Mejorar la
gobernanza
Preparar al
cambio
Defensivo
Ofensivo

convención de Aarhus, pero otras negociaciones y procesos en curso no convierten necesariamente esta estrategia en deseable hoy en día para el WWF que se sitúa más bien en una postura constructiva de cooperación. Es aún más importante que en el marco de la Guayana francesa, los actores que trabajan sobre las cuestiones medioambientales son poco numerosos lo que les lleva regularmente a trabajar conjuntamente sobre temas diferentes, haciendo así difícil sostener oposiciones frontales. Así, el Parque amazónico de Guayana y el WWF se constituyen en actores clave para llevar a los servicios del Estado a un cambio en su estrategia de difundir y compartir la información.

En Brasil, el esquema puede parecer clásico a simple vista, es decir que se trata de un Estado que produce datos para justificarse frente a la comunidad internacional y a las ONGs que hacen de la transparencia un modo ofensivo para preservar la calidad de los datos. Pero en realidad, nuestra investigación demuestra que el Estado está hoy en una estrategia de apertura muy importante sobre este punto y que se apoya, al contrario, en un reconocimiento mutuo de la utilidad respectiva y de la complementariedad de los datos producidos no sólo por él sino también por las ONG que los utilizan. Contrariamente a Guayana, la estrategia conjunta apuesta por la apertura a la participación, a través de una gran puesta a disposición de los datos que mejora globalmente el conocimiento. La acción de las ONGs, mucho más numerosas que en Guayana y más potentes en términos de competencias y de conocimiento experto, mantiene la presión sobre el gobierno brasileño. Ellas se posicionan por lo tanto también en una estrategia ofensiva de transparencia, centrada en afianzar la gobernanza. Pero esta presión no se siente como contradictoria a una co-construcción (ONG/organismos de gobierno) del trabajo a desarrollar para luchar contra la deforestación.

Conclusión

A esta altura de la investigación, una de las preguntas que aún queda por responder es la de cuáles son las razones de tal diferencia de posicionamiento entre Francia y Brasil. Nuestras entrevistas nos dan

actualmente algunas pistas, esencialmente políticas e históricas, que se trata de explorar en próximos trabajos. Un representante del INPE interpretaba el movimiento de puesta a disposición de los datos en Brasil, como algo fuertemente ligado a la llegada del gobierno de "Lula" (2003). Más específicamente presentaba la posición del INPE como un testimonio de la desaparición definitiva de cualquier riesgo de vuelta de la dictadura. En efecto, muchos brasileños están todavía muy marcados por este episodio de su historia, y, particularmente en los ámbitos científicos, ponen todos los medios a disposición para limitar al máximo la concentración de datos en manos únicamente de los poderes públicos. Por otra parte, las ONGs de medioambiente son numerosas y estructuradas, presentes desde hace largo tiempo en el territorio. Éstas han organizado sus alianzas no sólo para la puesta en agenda de temas ambientales, sino también para el desarrollo de políticas ambientales, primero entre sí, y luego, en particular desde la llegada de Lula al poder, con el gobierno. Es particularmente cierto en el caso amazónico, donde estas alianzas permiten también compensar una falta de conocimiento experto de los servicios públicos.

En lo que respecta a Francia, es interesante constatar que inicialmente pilotada únicamente por la ONF y sostenida por el Ministerio de Medioambiente, la iniciativa de seguimiento de los impactos de la minería ilegal era pública y tenía incluso vocación de llamar la atención sobre este problema medioambiental. Los actores de medioambiente, poco numerosos en términos de ONGs pero importantes en términos de conocimiento experto en los servicios especializados del Estado, son de hecho más bien proactivos en las dinámicas de difusión de los datos. En Guayana, hoy en día son las temáticas que dependen de las antiguas direcciones de medioambiente aquellas cuya puesta a disposición de la información está más avanzada. Por el contrario, la creación del observatorio de la actividad minera implica a los cuerpos del Estado cuya cultura está más influenciada por la del secreto industrial y militar que por la apertura universal de la información. Esto se ve ilustrado por las reacciones de uno de los actores interrogados sobre los datos que hubiera podido transmitir al observatorio "*Cuando algo está en casa, domino mi red informática y domino la confidencialidad. Cuando lo transmito a otro lugar, ya no domino nada, de acuerdo? Punto.*" La lógica defendida aquí no considera en ningún momento las ventajas posibles de la difusión públi-

ca de los datos ambientales. La lógica inicial fue desestabilizada por la aparición de aspectos operacionales y la competencia de otras lógicas, en particular de seguridad o ligadas al miedo de que la difusión de los datos agrave el fenómeno. Un interlocutor de una ONG decía que en cada reunión amplia de los actores del observatorio la cuestión de la difusión de los datos volvía a ser formulada, sin que la situación se desbloquease, y esto desde 2008.

Si el tipo de imágenes satelitales utilizadas y su costo no favorecen, por otro lado, la elaboración de un contra-peritaje, es necesario subrayar que pocos actores demandan justificaciones sobre la lucha contra la minería, lo que no incita al Estado a la publicación de los resultados Esto contrasta con la presión que se ejerció en Brasil en los años 80 frente a la deforestación amazónica. Sin embargo, aperturas progresivas de los datos se hacen, a través de la acción del WWF y por parte de los actores públicos de medioambiente como el Parque amazónico de Guayana. Este tipo de dinámica se encuentra también en los servicios desconcentrados de medioambiente, donde se estableció una plataforma de descarga de los datos medioambientales más generales (que por supuesto no cubre los datos sobre la minería). El movimiento de apertura al público está en los albores con respecto a la dinámica brasileña y está poco anclado en la cultura de las profesiones de la industria y la defensa, que en el caso de la minería ilegal están en interacción directa con las cuestiones medioambientales.

Bibliografía

AMAPA - SEMA (2011). *Relatorio tecnico de desmatamento no Estado do Amapa referente ao periodo de 2009 a 2010*. Macapá, SEMA, 45 p.

CÂMARA, G., D. VALERIANO, J.V. SOARES (2006), *Metodologia para o cálculo da taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal,* São José dos Campos, INPE, 24 p.

CATZEFLIS, F., H. GERAUX, R. LE GUEN (2002), L'orpaillage en Guyane : Un mal incurable ? *Le Courrier de la nature*, (198), 19-25.

CHARLES-DOMINIQUE, P. (2005), L'or, fléau de la Guyane, *Pour la science*, (335), 42-48.

CHIGNARD, S. (2012a), Dix stratégies de diffusion des données, <*http://www.donneesouvertes.info*>

CHIGNARD, S. (2012b), *Open data - Comprendre l'ouverture des données publiques.* France, éditions fyp, Collection Entreprendre, 189 p.

COPPEL, A., GOND V., ALLO S. (2008), Bilan de l'impact de l'orpaillage en Guyane : une étude fondamentale, *RDV techniques de l'ONF*, (20), 3-10.

DEMAZE M.T. (2002), Caractérisation et suivi de la déforestation en milieu tropical par télédétection: application aux défrichements agricoles en Guyane française et au Brésil, Tesis de doctorado en Geografía-Ordenación-Medioambiente, defendida en la Universidad de Orleans, 244 p.

ESCADA, M., L. MAURANO, C. RENNO et al. (2011), Avaliação de dados dos Sistemas de Alerta da Amazônia: DETER e SAD, *Anais XV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto*, Curitiba, 10 p.

FEARNSIDE, P.M. (1990), The rate and extent of deforestation in Brazilian Amazonia, *Environmental Conservation*, vol.17 (3), 213-226.

FEARNSIDE, P.M., 2008. The roles and movements of actors in the deforestation of Brazilian amazonia. *Ecology and society*, 13 (1), <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss1/art23/>

GAUTREAU, P. (2016); Estado, información ambiental y poder. Qué cambia Internet para el Estado en Argentina, Bolivia y Brasil? En: Denis Chartier et Estienne Rodary (orgs.) Manifesto para una geografia ambiental. Geografía, ecología, política. Presses de Science Po (disponible online: https://univ-paris1.academia.edu/PierreGautreau).

GOND, V. (2009), La géomatique, outil de surveillance de l'orpaillage clandestin en guyane Française. *Canadian journal of Latin America and Carribbean studies*, vol.34 (68), 177-193.

GOND, V., C. BROGNOLI (2005), Aménagement du territoire: localisation et identification des sites d'orpaillage en Guyane française. *Bois et Forêts des Tropiques*, (286), 4 p.

GNFT - Groupe national sur les forêts tropicales (2012), *Forêts tropicales, point d'étape et nouveaux défis. Quelles orientations pour les acteurs français ?* París, GNFT, 196 p.

GUENEAU, S., F. JACOBEE (2005), Conservation de la biodiversité forestière tropicale en Afrique centrale : dépassionner les débats, *IDDRI - Ressources naturelles*, (14), 11 p.

INPE (1989). *Avaliação da floresta Amazônica*, Brasilia, INPE, 52 p.

JOUBERT, P., S. LINARES, V. GOND (2008), Face à la ruée vers l'or en Guyane, un observatoire de l'activité minière, *RDV techniques de l'ONF*, (20), 10-14.

LATOUR, B. (1989), *La science en action : introduction à la sociologie des sciences*, La découverte, París, 664 p.

LENA, P. (1999), La forêt amazonienne: un enjeu politique et social contemporain, *Autrepart*, (9), 97-120.

LEROY, M. (2006), *Gestion stratégique des écosystèmes du fleuve Sénégal. Actions et inactions publiques internationales*, París, L'Harmattan, 623 p.

LEROY, M. (2010), Fondements critiques de l'analyse de la performance environnementale des dispositifs de développement durable, in : PALPACUER, F., M. LEROY, G. NARO (Eds.), Management, mondialisation, écologie : regards critiques en sciences de gestion, París, Hermès Science Publications, Lavoisier, 281-304.

LEROY, M., L. MERMET (2012), Delivering on Environmental Commitments? Guidelines and Evaluation Framework for an « On-Board » approach. *Sécheresse, Science et changements planétaires*, 4 (23), 185-195.

MERMET, L., R. BILLE, M. LEROY et al. (2005), L'analyse stratégique de la gestion environnmentale: un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement. *Nature Sciences Société*, (13), 127-137.

MERMET L., R. BILLÉ, M. LEROY (2010), Concern-focused evaluation for ambiguous and conflicting policies: an approach from the environmental field, *American Journal of Evaluation*, vol.31(2), 180-198.

NICOLLE, S. (2010), Les suivis des ressources naturelles en Guyane Française : Quelles logiques de production et de gestion des données, Cayenne, AgroParísTech/CNRS Guyane, 84 p.

ONF (2006), *Bilan patrimonial de l'orpaillage en Guyane - Synthèse de données cartographiques du CIRAD et de l'ONF*, 4 p.

PEREIRA, I.C.N., P.M.L. DE MENEZES (2007), O radar como instrumento de geração da informação espacial para a gestão do território na Amazônia: uma análise do Projeto Radam, *Anais XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto*, Florianópolis, Brasil, INPE, 6913-6920.

RANOUX, M. (2007), *Nature en politique : Mutations Sociologie du travail scientifique dans le projet de Parc National en Guyane Française (1930 – 2007)*, Tesis de doctorado en Sociología, París X - Nanterre, París, 623 p.

TARAVELLA, R. (2008), *La frontière pionnière amazonienne aujourd'hui: projet socio-environnemental de conservation forestière contre la dynamique pastorale de déforestation. Une analyse stratégique 2000-2006 de l'action collective en "Terra do Meio"*. Tesis de doctorado en Ciencias Ambientales, AgroParís-Tech, París, 637 p.

TARAVELLA, R. (2010), Mondialisation et échelles de gestion: le cas de la déforestation amazonienne, in : PALPACUER, F., M. LEROY, G. NARO (Eds.), Management, mondialisation, écologie : regards critiques en sciences de gestion, París, Hermès Science Publications, Lavoisier, 304-320.

TARAVELLA, R., X. ARNAUD DE SARTRE (2012), The symbolic and political appropriation of scales: A critical analysis of the Amazonian ranchers narrative, *Geoforum* 43 (2012), 645-656.

TRICART, J. (1975), L'inventaire des ressources naturelles du Brésil dans le cadre du "Projeto RADAM", *Annales de Géographie*, vol.84, 97–103.

WWF (2008), *L'orpaillage illégal en Guyane : Fléau majeur pour la forêt, l'eau et la santé humaine.* Dossier de prensa, Guyane Française, 10 p.

WWF France (2013), *Conservation 2013 - Halte à la nouvelle ruée vers l'or ! En Amazonie, l'or illégal pollue les rivières, les hommes, et... la coopération transfrontalière,* París, WWF, 12 p.

WWF Guyane (2013), *Estimation de l'emprise de l'activité aurifère illégale en Guyane – année 2008*, Guyane Française, 11 p.

Capítulo 10
¿Superar el "proyectorado" de la información geoambiental? la infraestructura de datos espaciales bolivianos como herramienta de regulación "postneoliberal"

Louca Lerch[252]

Introducción

"*En Bolivia, la ausencia casi total del Estado en el ámbito del acceso abierto [a datos geográficos] refleja el derrumbe de sus capacidades para constituirse en referencia en materia de información ambiental* ". Tomando como base ese balance establecido por Pierre Gautreau (2016), el presente artículo propone, a partir de la experiencia de creación de la Infraestructura de Datos Espaciales nacional boliviana[253], comprender las causas y las consecuencias de esa situación, y plantear una estrategia e instrumentos para superarla.

252 Phd, Investigador del Departamento de Geografía y Medio ambiente de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Université de Genève. Louca.lerch@unige.ch. Texto adaptado en base a traducción de Noemí Larrazabal de un articulo **publicado en 2013: Logiques de projet et régulation publique de l'information géographique: l'expérience bolivienne.** *Networks and Communication Studies,* **27, 88 - 119.**

253 Una Infraestructura de Datos Espaciales IDE (o *spatial data infrastructure* – SDI) puede definirse, según Rajabifard (2003), como el conjunto de políticas, tecnologías, normas y recursos humanos necesarios para la recolección, gestión, acceso, entrega y uso de datos geoespaciales en una comunidad. Más allá de sus cualidades como fuentes de información, esas infraestructuras constituyen un objeto de estudio emergente para numerosos autores. Véase por ejemplo: Constantinides, 2012; Elwood, 2008; Guiliani, 2011; Janssen, Crompvoets y Dumortier, 2011; Nedovic-Budic, Crompvoets y Georgiadou, 2011; Rajabifard, Feeney y Williamson, 2003. El portal de la IDE boliviana, GeoBolivia puede consultarse en www.geo.gob.bo.

Según el economista Rodríguez Carmona (2009), entre 1980 y 2006, bajo la influencia de las políticas neoliberales, Bolivia se habría convertido en un "proyectorado". Ese neologismo es definido por el autor como una "forma de pensamiento fragmentario que incita a los gestores públicos a percibir la realidad como un conjunto de proyectos". La hibridación semántica entre "proyecto" y "protectorado", explica perfectamente la mezcla de pensamiento empresarial post-fordista (Boltanski y Chiapello, 1999; Roberts et al. 2005), caracterizada por una excesiva valoración de la organización por proyecto, y de los antiguos hábitos coloniales asociados a la práctica del Protectorado con los cuales se emparentan numerosas iniciativas de cooperación internacional en las ex colonias europeas. En efecto, si bien la administración pública local o las organizaciones no gubernamentales (ONG) son generalmente las que se encargan de la ejecución de los proyectos, las agencias de ayuda internacional bilateral o multilateral son casi sistemáticamente las que garantizan el financiamiento y enuncian, de hecho, las formas de intervención y por tanto de gobierno a distancia.

Esa distancia implica la creación de sistemas aptos para medir la eficacia de esas políticas independientemente de los mecanismos habituales de comunicación entre gobernantes y gobernados, es decir la democracia representativa y/o las diferentes formas de participación o de protesta social. Esos sistemas de medida, de información, tienen a menudo una dimensión geográfica importante que adopta la forma de un componente de informaciones geolocalizadas relativas a las áreas de intervención de los proyectos (por ejemplo, en el ámbito de la biodiversidad o de las poblaciones), así como a las realizaciones de esos proyectos (infraestructura, áreas de influencia, etc.). Sin embargo, reunidas y puestas a disposición en Internet, esas informaciones pueden constituir una base para la superación del "proyectorado" y para alimentar nuevas formas de gobierno "post-neoliberales" (Andolina, Laurie y Radcliffe, 2009) que, al mismo tiempo que adoptan algunas ideas salidas del neoliberalismo (transparencia, descentralización, puesta en red) (Larner, 2000; Harvey, 2005), rechazan los postulados de la privatización de los recursos y los servicios como motores del desarrollo.

La creación de un portal cartográfico que permita visualizar y descargar la información geoambiental en posesión del Estado, surge en esta perspectiva no solamente como un dispositivo útil para situar en el

espacio el patrimonio común de recursos, infraestructura y proyectos, sino también la riqueza inmaterial (pero muy costosa), que representa la información geográfica. ¿La puesta en red de la información geográfica, por iniciativa de Infraestructura de Datos Espaciales (IDE), permite paliar los bloqueos que impusieron las lógicas neoliberales de constitución de saberes geoambientales durante los años 1990-2000?

Pretendo en este artículo, a través del análisis del proyecto de IDE oficial boliviana de la Vicepresidencia de Bolivia (proyecto GeoBolivia)[254], de sus antecedentes y de las intenciones de sus promotores, poner en evidencia primeramente, que paradójicamente las políticas neoliberales en contextos post-coloniales, esto es (entre otras cosas) la organización "por proyecto" y a "a distancia" de las políticas públicas, no habían permitido, la emergencia de una capacidad de gobierno del desarrollo, una "gubernamentalidad"[255]funcional (Foucault, 2004; Lascoumes, 2004; Elden, 2007; Jessop, 2007; Dumont, 2011) dentro del Estado boliviano sinó tan solo instrumentos funcionales à gubernamentalidades transnacionales; en segundo lugar, que GeoBolivia, al favorecer la circulación de la información geográfica pública, permite concebir una "gubernamentalización" (Laborier y Lascoumes, 2004) socialmente controlada del Estado boliviano. Esto, por una parte, haciendo posible la recuperación de una visión global de la información geográfica resultante de la multiplicidad de proyectos que constituyen su base; por otra parte, haciendo posible la circulación de esta información entre los actores; por último, facilitando formas emergentes de "control social" de la información digital y sus vectores, las redes de telecomunicaciones y las aplicaciones.

254 El proyecto fue formulado a partir la Unidad de Participación Ciudadana de la Vicepresidencia del Estado en 2011. El portal web fue oficialmente presentado en 2013. Véase http://www.vicepresidencia.gob.bo. y http://geo.gob.bo/?Vicepresidente-Alvaro-Garcia (consultado el 15.02.2016).

255 La noción de "gubernamentalidad" propuesta por Michel Foucault en 1978 ha sido sintetizada por Pierre Lascoumes (2004) como "un cambio radical en las formas de ejercicio del poder por una autoridad centralizada, proceso que resulta de un proceso de racionalización y de tecnificación. Esta nueva racionalidad política se basa en dos elementos fundamentales: una serie de aparatos específicos de gobierno, y un conjunto de saberes, más precisamente de sistemas de conocimiento. El conjunto que articula uno y otro constituye los fundamentos de los dispositivos de seguridad de la policía general. Esas técnicas y conocimientos se aplican a un nuevo conjunto, "la población" pensada como una totalidad de recursos y necesidades".

En un primer tiempo, me enfocaré al contexto boliviano y más específicamente al diagnóstico que motivó la creación de GeoBolivia. Este fue realizado por el autor entre 2007 y 2012 según un procedimiento de "investigación-acción" en diversos proyectos gubernamentales y con la identificación de casos emblemáticos de los efectos de la organización "por proyecto" en la oferta de información geográfica.

Una segunda parte estará dedicada a los principales ejes estratégicos que guiaron la elaboración y puesta en funcionamiento de GeoBolivia. Estos se explicitan de manera a mostrar en qué medida el *proyecto* GeoBolivia es a su vez un *contra-proyecto* a las iniciativas desarrolladas hasta aquí y un paso hacia un "gobierno por los instrumentos" (Lascoumes, 2004).

Una tercera parte presenta la oferta del portal GeoBolivia desde una propuesta metodológica original que consiste en cartografiar la sobreposición espacial de los rectángulos de encuadre (*bounding-boxes*) de los conjuntos de datos registrados, o sea la densidad de datos ofrecidos en el marco de esta iniciativa. El análisis retrospectivo de la parte que corresponde a la información ambiental en el conjunto de datos geoespaciales, la periodización de la producción de información, su distribución geográfica, servirán de base a la discusión del potencial regulador que encierra una "geografía de la información geográfica" (Roche, 2000) como esa.

Por último, a modo de conclusión recapitularé las principales enseñanzas de mi estudio, los intereses estratégicos identificados y de que manera estos dialogan con la idea de modelos de gobierno electrónico basados en la información digital como "bien común" (Ostrom 1990).

1. El "proyectorado" de la informaciónal boliviano

Desde la conquista española en el siglo dieciséis, Bolivia se ha caracterizado por ser un importante proveedor de materias primas y de recursos genéticos (metales, papas, caucho, hidrocarburos, madera, soya, etc.) a las potencias coloniales e imperialistas (Franqueville, 2000). En el siglo veinte, ese movimiento de extracción de riquezas se vio confrontado a una creciente resistencia obrera (minera), campesina y desde los años 1990, indígena-originaria. Hoy en día, desde la llegada al poder en 2006 de Evo Morales, el país vive un proceso de "recuperación de los recursos naturales" que se caracteriza por la renacionalización de algunos recursos estratégicos y el uso de los beneficios generados por su comercialización en políticas de desarrollo local y de equipamiento. Esto no va sin plantear nuevos desafíos políticos. Así, el impacto de ciertas infraestructuras es objeto de verdaderas guerras de información entre los partidarios de esa política de extensión del aparato productivo y los partidarios del conservacionismo ambiental, por ejemplo algunas ONG (Perrier-Bruslé, 2012) o agencias de ayuda al desarrollo originarias de los países industrializados.

La información geográfica relativa a los recursos naturales, a la infraestructura y a las diferentes formas de territorialidad, autóctona y estatal, pero también "transnacional" (Andolina, Laurie et Radcliffe, 2009; Hirt, Lerch, 2012 y 2013) y "posmoderna", como las concesiones y los perímetros de proyectos de todo tipo (Giraut, 2005 ; Giraut, Vanier 2006) toma, en ese contexto, una importancia muy particular. Se trata, por medio de la puesta en común de la información geográfica, de hacer que las políticas públicas anteriormente basadas en la "compensación de los efectos del ajuste estructural" sobre los segmentos más vulnerables de la sociedad (pueblos indígenas, niños de las calles, etc.) y del medio ambiente (áreas protegidas), recomendada por el Banco Mundial (Giraut, 2009), se conviertan en derechos "universales" concretizados por iniciativas que lleguen al conjunto de la población y el territorio (infraestructura para el transporte, redes de telecomunicaciones, servicios públicos, mecanismos de explotación, transformación y distribución de los recursos naturales, localización de la inversión y el gasto público, etc.)..

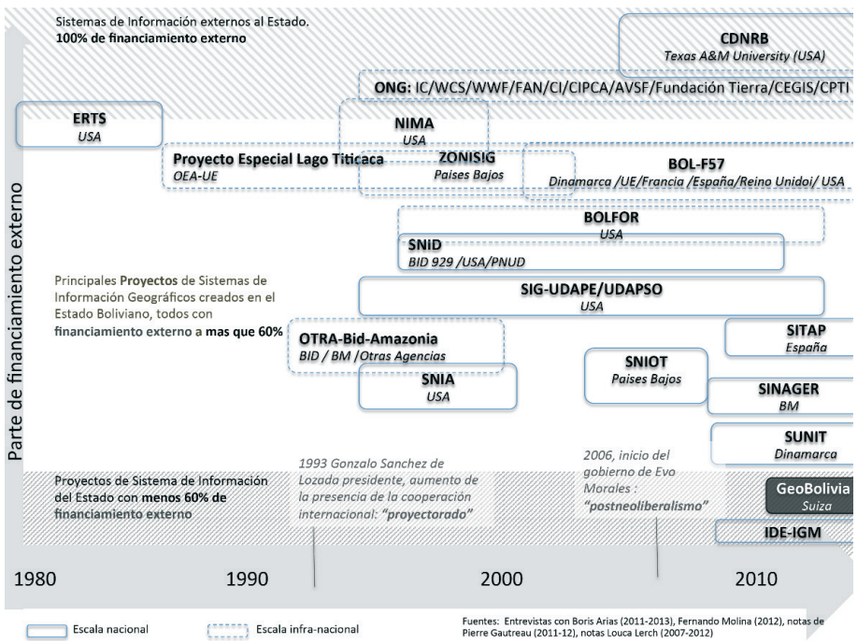
Esta evolución permite observar desde 2008 la emergencia de una gubernamentalidad nacional construida a partir de nuevas formas de regulación estatal, con mayor énfasis en la puesta en común de información que en la coerción burocrática.

Sin embargo si bien es observable un incremento de iniciativas de puesta en común de información en los últimos años, lo que es coherente a una evolución tecnológica a nivel mundial, el principal cambio que es de observarse y valorar a partir del caso boliviano son las escalas de trabajo de estos sistemas y sus modalidades de financiamiento.

1.1. 1980-2012: Una sucesión de proyectos a diferentes escalas

La Figura 1 presenta una síntesis de la sucesión de los principales proyectos de recolección y de sistemas de información geográfica bolivianos entre 1980 y 2012.

Figura 1. Sucesión de proyectos de sistemas de información geoambiental en Bolivia, 1980-2012



La figura diferencia en gradiente vertical una estimación de la tasa de financiamiento externo de esos proyectos. Se asocia a cada proyecto la fuente principal de financiamiento. Algunos elementos de los contenidos en la tabla ameritan un desarrollo específico, pues ilustran bien la dinámica general del "proyectorado" en el ámbito de la información geográfica.

Primeramente, se constata una presencia considerable de proyectos de origen estadounidense durante los años 80. Proyectos como *ERTS* (Environment Resources Technological Satellite), *NIMA* – Bolivia (National Imagery and Mapping Agency) o también *BOLFOR* (Proyecto de Manejo Forestal Sostenible) han constituido los fundamentos, sin precedente, de bases de datos sobre el medio ambiente amazónico y han abierto la vía para lo que actualmente constituye una parte importante de la base de información de la "economía del carbono" y de la investigación en materia de biodiversidad. Ámbitos hoy en día casi totalmente en manos privadas en Bolivia (y no sin razón, el gobierno boliviano se opone a ello), pero que están presentes en el paisaje contemporáneo de la producción no gubernamental y académica de datos georreferenciados en Bolivia (Sandoval et al., 2013)[256].

En segundo lugar, otros proyectos, ampliamente financiados por fondos de origen europeo, como *OTRA BID-Amazonia (*Programa para el Ordenamiento Territorial de la Región Amazónica Boliviana) o *ALT* (Proyecto Especial del Lago Titicaca) dependen de iniciativas de gestión ambiental a escala de cuencas hidrográficas internacionales o de perímetros de proyectos ad hoc correspondientes a estrategias desconectadas de los marcos territoriales de la administración pública. Que se trate del paradigma globalizado de la gestión integrada del agua por cuenca hidrográfica, ecorregiones u otras lógicas espaciales de carácter geopolítico, proyectos como *ZONISIG* (Apoyo a la Planificación del Desarrollo Sostenible) en el ámbito de la planificación territorial, o *BOL-F57* en el ámbito del control policial de las zonas productoras de coca, han producido o producen información de alta precisión, pero solamente dentro de perímetros definidos en el marco de acuerdos bi o multilaterales, a menudo sin que esos perímetros tengan relación con la dinámica político-territorial democrática a nivel nacional.

En tercer lugar, se encuentra una serie de proyectos cuyo nombre generalmente comienza con "SN…" por "sistema nacional". Se trata de proyectos de sistemas de información temáticos que nacieron dentro del Estado boliviano, pero financiados desde el exterior. Esos sistemas, si bien son públicos, fueron desarrollados sobre la base de una dependencia financiera tal que cuando los financiamientos terminaron, el personal (que en el mejor de los casos era parcialmente remunerado por el Estado boliviano a título de contraparte) no podía continuar trabajando sino recurriendo al

256 Un coloquio realizado del 19 al 21 de marzo de 2012 en La Paz, *Zonas Críticas de Gobernanza de la Tierra a escalas múltiples - Pautas metodológicas desde la Geografía y la Cartografía*, ha permitido percibir la importancia de esta temática entre esos actores.

uso de aplicaciones pirateadas, haciendo imposible en lo posterior cualquier iniciativa de distribución de datos por Internet[257]. Del mismo modo, la actualización de los datos y el financiamiento de conexiones Internet dedicadas constituye un problema persistente en estos sistemas. Es en gran parte esa ausencia de interacción con la sociedad (combinada con importantes costos de funcionamiento) que han tenido estos proyectos de producción de información, la que explica el poco apoyo que han recibido durante los cuatro primeros años del gobierno Morales. Percibidos en estos años como "artilugios tecnocráticos" de origen neoliberal, los "sistemas nacionales de información" sectoriales no recibieron el apoyo presupuestario nacional suficiente para desarrollarse más allá de las necesidades internas de las instituciones que las albergaban.

En cuarto lugar, en la parte superior del gráfico están agrupadas las plataformas de información "no gubernamentales". Estas representan una gran parte de la producción y difusión de información geoambiental boliviana, se establecen y desarrollan al margen de los poderes públicos. Por otra parte, son centrales en la difusión de información en la "Web ambiental" boliviana (Gautreau, 2016). Entre las ONG, pueden distinguirse las que se dedican exclusivamente a la información ambiental, tales como la *FAN (Fundación Amigos de la Naturaleza), WCS* (World Conservation Society), *CI* (Conservation International) y otras, que tienen un valioso conocimiento técnico en cuanto al procesamiento de imágenes satelitales y a la modelización de datos; y aquellas que se dedican a dar apoyo a los pueblos indígenas y al desarrollo local, tales como *AVSF* (Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras) o *Fundación Tierra*, generalmente concentradas en las técnicas de cartografía participativa y catastros comunitarios (Hirt, Lerch, 2012). Por último, se menciona el *CDNRB* (Centro Digital de Recursos Naturales de Bolivia), una iniciativa privada de difusión de datos ambientales creada por una universidad estadounidense (Perotto-Baldivieso et al., 2012).

Los datos producidos en el marco de estos proyectos son en muchos casos divulgados en soportes digitales o paginas web temporales. Sin embargo en ninguno de los sistemas mencionados se ha generado metadatos y en muchos casos la difusión fue limitada en el tiempo, lo que favoreció a mediano plazo su perdida o su inutilidad. En base a

257 Efectivamente, aplicaciones "pirateadas" conectadas a internet son fácilmente detectables por sus fabricantes que pueden iniciar demandas judiciales.

las entrevistas realizadas, se pudo estimar que en Bolivia desde 1980 se invirtieron aproximadamente 30 millones de USD en generación de información geográfica relacionada con la gestión pública, sin que esta esté oficialmente a disposición tanto de la administración, como del público en general.

Ese fue uno de los argumentos que condujo a la Vicepresidencia a establecer una infraestructura de datos (GeoBolivia) disponible en Internet.

1.2. "Ayuda vinculada" y aplicaciones SIG

La cuestión de las aplicaciones (*software*) y formatos de datos es otro aspecto fundamental que debe analizarse a la hora de describir el "proyectorado" de la información geoespacial, pues estos son consustanciales a las relaciones de poder inherentes al financiamiento internacional. Durante los años 90 en Bolivia, los proyectos que contemplaban Sistemas de Información Geográfica se caracterizaron por cierta competencia entre dos aplicaciones asociadas a dos fuentes de financiamiento: ILWIS, utilizado por los proyectos con financiamiento holandés y ArcView en el marco de proyectos con financiamientos norteamericanos. Esta dualidad se extinguió paulatinamente en beneficio del segundo e indujeron una dependencia en materia de conocimientos, pero también en materia de formatos de datos. Esta problemática no es reciente, pues ya proyectos tales como *OTRA BID-Amazonia* o *ZONISIG* (entre los más caros de nuestra muestra), produjeron gran número de datos que actualmente son difícilmente legibles porque los software propietarios utilizados en la época ya no son producidos. Por otra parte, la dependencia respecto a las aplicaciones propietarias puede asociarse a una forma de "ayuda vinculada"[258] (OCDE 2005) que permitió a la empresa estadounidense ESRI posicionarse como un monopolio en Bolivia gracias a veinte años de proyectos de ayuda al desarrollo en ese país. La dependencia de la administración hacia esos productos es

258 La "ayuda vinculada" consiste en ofrecer fondos de ayuda al desarrollo imponiendo de hecho servicios o productos del país o la región de origen de los fondos. Ese mecanismo ha sido denunciado por la "Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo" (2 de marzo de 2005) y el "Programa de acción de Accra" (4 de septiembre de 2008) bajo los auspicios de la OCDE.

tal que, en 2012, son (según una entrevista a un proveedor bajo condición de anonimato) no menos de quince licencias ArcServer, a 57'000 dólares estadounidenses cada una, las que estarían en manos del Estado Boliviano (o sea 855 000 $US). Ninguna de esas licencias parece haber sido utilizada para ofrecer más que simples servicios de visualización probable que la mayoría de ellas haya llegado a su límite de validez hasta fines de 2013 sin que su renovación esté garantizada sin aportes externos de la cooperación internacional. La implementación progresiva de la Ley 64 de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación del 8 de Agosto 2011[259] implica una priorización del Software Libre en el Estado boliviano que a mediano plazo vuelven ilegales estas adquisiciones y debería orientar las acciones de los financiadores internacionales en este ámbito.

El balance que puede establecerse de treinta años de acumulación de información geoambiental en el marco de proyectos de cooperación internacional puede resumirse como sigue: información ambiental en manos privadas y con frecuencia inutilizable; discontinuidad de la información reunida en función de perímetros de proyectos definidos por financiamientos internacionales y discontinuidad temporal de los sistemas de información; dependencia y vulnerabilidad de los usuarios nacionales a soluciones tecnológicas bajo licencias onerosas y cuyo uso y compatibilidad no están garantizados en el tiempo. Esas son las características que definían al "proyectorado" de la información geográfica boliviano hasta el año 2012. El análisis del establecimiento de GeoBolivia durante ese año nos permitirá percibir la complejidad de la estrategia que habrá que aplicar para intentar salir de esta situación.

259 Ver texto completo en : http://www.att.gob.bo/images/files/L0164_Ley_de_Telecomunicaciones_y_TICs.pdf (01.12.2015). El articulo 77 indica que "Los Órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral en todos sus niveles, promoverán y priorizarán la utilización del software libre y estándares abiertos, en el marco de la soberanía y seguridad nacional. El Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, elaborará el plan de implementación de software libre y estándares abiertos en coordinación con los demás órganos del Estado y entidades de la administración pública".

2. Superar el "proyectorado" con una Infraestructura de Datos Espaciales nacional

Pierre Lascoumes (2004) puso en evidencia que la "gubernamentalización" del Estado se caracteriza por el establecimiento de instrumentos o "tecnologías de gobierno" tales como la estadística y la cartografía. Muestra que esos instrumentos, lejos de constituir simples tecnologías, forman estrategias de "conducción de las conductas" colectivas o individuales. En efecto, estos producen "efectos de inercia" que les permiten desplegarse más allá de los discursos políticos circunstancialmente dominantes; son "productores de representaciones específicas, de categorías y de unidades de medida que determinan "principios de equivalencia entre los seres" (Boltanski, Thévenot, 1991); finalmente, "el instrumento induce a una problematización particular de toda cuestión en la medida en que jerarquiza variables y puede ir hasta a inducir a un sistema explicativo" (Lascoumes, 2004). En otros términos, la manera en que los objetos y los individuos son clasificados permite determinar un punto de vista político sobre la sociedad y el medio ambiente. Centralizar y poner a disposición de todos la información geográfica producida por la multiplicidad de proyectos pasados y en proceso, como lo hace GeoBolivia, depende pues de una opción estratégica cuyo postulado implícito es que la información posee virtudes reguladoras (Raffestin 1981). Por otra parte, clasificar y distribuir esa información adoptando normas técnicas internacionales (normas ISO y Open Geospatial Consortium) mediante programas desarrollados con "código abierto" y permitir su visualización simultánea sobre un mismo fondo mapa "colaborativo" internacional (Open Street Map), muestra el carácter "multiescalar" del dispositivo. Se trata de una estrategia de gubernamentalización que articula diversos niveles de escala: internacional para la dimensión técnica con el uso de software y cartografías producidos en proyectos colaborativos, nacional para la regulación de la información basada en la generación de acuerdo interinstitucionales de estandarización de la información geográfica producida por el Estado Boliviano y local para el tipo de usos y usuarios que pueden ser tanto técnicos de ministerios o grandes empresas, gestores de proyectos a nivel municipal, como personas particulares (estudiantes, investigadores, militantes políticos, …).

GeoBolivia fue concebido (por un equipo en el cual participó activamente el autor de este artículo) como estrategia cuya finalidad es la regulación del "proyectorado".[260].

En el marco de evaluaciones internas en 2014 y 2015 con el equipo de GeoBolivia se realizo un cuadro de fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas (Análisis FODA, Figura 2) frente a los principios de la Declaración de Paris sobre la eficacia de la Ayuda al Desarrollo (OCDE, 2005) que se supone deberían evitar los efectos perversos de la organización "por proyecto".

Figura 2. Análisis FODA del Proyecto GeoBolivia. Fuente: elaboración propia con Fernando Molina, Marissa Castro, René Mendoza y Sylvain Lesage, 2014.

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
INTERNO	*Responde a una **voluntad política** clara de la Vicepresidencia del Estado. Uso de **software libre** cuyo desarrollo no depende de actores de la cooperación internacional. **Financiamiento** a 50% boliviano. « Imagen » y realidad de facto de **estabilidad laboral**.Importante stock de **datos "rescatados"** desde un inicio desde todas las instancias del Estado. Convenio con ENTEL asegura una **conexión de alto debito** Uso de **estándares** internacionales (OGC).*	***Estatus de proyecto** en la Vicepresidencia no permite asumir de manera permanente responsabilidades estratégicas en la regulación y distribución de IG a nivel de Estado. Capacidades de **soporte y desarrollo técnico** todavía limitados para lograr participar al desarrollo de GeOrchestra. Falta de tiempo y medios para **capacitar a su personal**. Falta de tiempo y medios para poder **generar análisis y nueva información geográfica** pertinente para el Ejecutivo.*
EXTERNO	**OPORTUNIDADES** Responde a una demanda creciente de soporte de parte de otras instituciones para el **desarrollo de nodos** IDE-EPB independientes pero interoperables. Interés y buena voluntad de la **comunidad GeOrchestra** europea y demanda también a nivel Latinoamericano. **Financiamientos externos** complementarios relativamente fáciles de conseguir. Cumple con **tareas « únicas »** dentro del esquema estatal. Adelanto sobre la aplicación de la **Ley de Telecominicaciones** y migración de sistemas a software libre hasta 2020. Compromiso y **demanda desde la instituciones publicas locales** por acceder y desarrollar estrategias coordinadas de TIG.	**AMENAZAS** **Corta duración de los financiamientos** externos. Tendencia de las **otras instituciones** a no querer compartir sus informaciones. **Dificultad para conseguir acuerdos** de colaboración con empresas públicas « ricas » que tienden a preferir el trabajo con consultoras privadas y software privativo. **Riesgo de dependencia tecnológica** frente al framework GeOrchestra cuyo desarrollo es mayoritariamente francés y operativizado por la empresa Camptocamp. **Normativa antigua** que distribuye el trabajo de producción geográfica en instituciones que, no logrando cumplir con su misión, buscan generarse monopolios en la distribución de datos espaciales (INE, IGM, INRA).

260 Para una visión "en el camino" de la puesta en marcha de esta estrategia, una presentación general del avance del proyecto en diciembre de 2012 está disponible en línea: http://geo.gob.bo/IMG/pdf/presentacion_geobolia_4version.pdf (21.02.2013)

Este documento permite entender en que medida GeoBolivia es un proyecto "contra-proyecto", un instrumento pensado desde la necesidad de regular esta tendencia en el seno mismo del Estado. También permite identificar los posibles límites de la iniciativa sobre los cuales volveremos al final de este texto.

2.1. Orígenes de GeoBolivia

Más allá de ese panorama de las intenciones estratégicas del proyecto GeoBolivia, ¿por qué y sobre qué bases políticas nace el proyecto? Las intenciones de la Vicepresidencia son múltiples. [261]Primeramente, se trataba, para un equipo gubernamental llegado al poder a partir de una posición política radicalmente opuesta a los gobiernos precedentes y, en consecuencia, desprovista ante la complejidad administrativa y las redes tecnocráticas establecidas, de recuperar una visión cartográfica de conjunto de los recursos, infraestructura, delimitaciones y proyectos que el Estado y los actores privados desarrollan en el territorio. Por otra parte, el proceso se encontró también con necesidades de geolocalización de nuevos grandes programas sociales como la Renta Dignidad (renta distribuida a todas las personas de más de sesenta años) que han llevado al desarrollo de SIG operativos destinados a determinar la localización óptima de los puntos de pago permitiendo llegar a las poblaciones más dispersas. El desarrollo de ese dispositivo (en el cual participó activamente el autor de este artículo) fue muy laborioso debido a la dispersión y a la inaccesibilidad de la información geográfica, inclusive para las más altas instancias del Estado. Esto provocó una toma de conciencia de la necesidad de generar un mecanismo que permita reunir un máximo de información en poco tiempo para usos inmediatos y difícilmente previsibles, tales como conflictos socio-ambientales o catástrofes "naturales".

En segundo lugar, una vez que esta visión de conjunto se logró, gracias a una intensa y permanente actividad de demanda de información a todas las instancias ministeriales, se planteó el problema de la articulación entre varias grandes bases de datos a nivel nacional, con el fin

261 Estas fueron sintetizadas en una entrevista en enero de 2013 por Nicolás Laguna y Claudia Ponce, ambos colaboradores directos del Vicepresidente García Linera y coautores del documento de proyecto GeoBolivia.

de brindar informaciones estructuradas y útiles a políticas de desarrollo territorial en ciernes (por ejemplo, localización de las obras financiadas por el gobierno). Así, la IDE boliviana aparece, en sentido propio, como integrando una voluntad de "gubernamentalización" del Estado a través de la implantación de medios técnicos de ayuda a la decisión, no solo para aquellos que las toman sino también para aquellos que las acatan o se benefician con ellas, y deben integrarlas en sus prácticas como limitaciones o como recursos.

2.2. Los primeros pasos…

Sin volver sobre el conjunto de procedimientos que hizo posible la puesta en marcha de GeoBolivia, a continuación voy a volver brevemente sobre dos aspectos, a mi entender, emblemáticos de este proceso: la elección de soluciones informáticas y la constitución de la base de datos y metadatos inicial.

La elección de soluciones informáticas para una IDE es una cuestión estratégica y no se efectúa únicamente sobre la base de criterios técnicos o financieros. Se trata ante todo de la inserción de la infraestructura dentro de una red de soporte y desarrollo. La elección del *framework* GeOrchestra, desarrollado por regiones francesas sin ningún vínculo de cooperación con Bolivia, en lugar de otras soluciones propuestas por instituciones de ayuda internacional, muestra una voluntad de no dependencia respecto a esas instituciones[262].

La constitución de una base de datos inicial que buscaba abarcar el conjunto de temáticas ha sido también una pieza fundamental de la estrategia aplicada. En 2012, el primer paso de este trabajo se hizo estableciendo contacto con el conjunto de las instituciones susceptibles de producir, o de haber producido, información geográfica en el Estado boliviano para pedirles que la transmitan a la Vicepresidencia. GeoBolivia se encargaría de crear los metadatos y de publicarlos en su portal. Para ello, la Vicepresidencia del Estado envió inicialmente treinta y nueve cartas oficiales a todas las instancias del poder ejecutivo nacional. Se recibieron diecinueve respuestas, entre las cuales solamente diez fueron evaluadas como suficientes en términos de información transmitida (Molina, 2012). Entre las respuestas "insatisfactorias" recibidas (Flores, 2012), he identificado varios casos emblemáticos. Estos pueden resumirse de la siguiente manera.

Caso 1: la información geográfica se conserva sin actualización en la institución en forma de subproductos de proyectos específicos. Caso 2: la institución pretende que la información está disponible en un sitio Web, sin embargo este es inaccesible por razones técnicas. Caso 3: la institución informa que su información geográfica está "en proceso de clasificación" y que por ello no está disponible. Caso 4: la institución propone vender la información a la Vicepresidencia.

El punto común entre esas respuestas está en el hecho de que, en el seno mismo de los diferentes ministerios, la información no es puesta a disposición de las instancias directivas por el personal técnico. Este es generalmente compuesto de consultores, cuyo interés profesional está ante todo en su capacidad de valorizar la información generada y no en compartirla. O, en otros casos de insertarse en una lógica de levantamiento de fondos para un proyecto especifico. Sin embargo, felizmente para GeoBolivia, no todos los consultores adoptaron esa estrategia. Algunos, por el contrario, apostaron por compartir los datos, pero fuera del contexto institucional boliviano. En efecto, muchos de esos datos rehusados o ausentes, como los del Instituto Nacional de Estadística o los del *SUNIT* han sido muy fácilmente "recuperados" por GeoBolivia desde una página web, creada por un investigador en ciencias ambientales, Humberto Perotto, en el sitio de la Universidad de Texas, el CDNRB mencionado anteriormente[263]. Así, en el seno mismo del Estado boliviano, la mentalidad privatizadora sobre la información pública parece resistirse a veces a las exhortaciones políticas, incluso a las de alto nivel. Pero, paradójicamente, es la misma dinámica la que ha permitido la salvaguardia del carácter común de esta información. En efecto, sin la iniciativa individual, privada y transnacional (pero accesible a todos vía Internet), de un investigador de una universidad privada estadounidense, es probable que hubiera sido todavía más arduo recolectar la información actualmente publicada por GeoBolivia.

262 Ver: GeOrchestra http://www.georchestra.org/. El Banco Mundial ofrece en todo el mundo una solución informática similar llamada GeoNode: http://geonode.org/.

263 Centro de Datos sobre los Recursos Naturales de Bolivia. Ver: http://essm.tamu.edu/bolivia/ (28.05.2013). En 2014, la pagina fue transferida al Instituto de Investigaciones Geográficas de la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz, Bolivia) con la dirección siguiente: http://cdrnbolivia.org (03.12.2015).

En síntesis, trátese de la elección de aplicaciones o de recolección de datos, el método de GeoBolivia pasa por la integración de redes cuyas ramificaciones superan ampliamente el marco nacional, pese a que el proyecto busque asentar a este último como escala referencial. Poniendo en marcha una plataforma desarrollada en código abierto y modular y sistematizando los datos existentes, los primeros pasos de GeoBolivia pusieron las bases de un desarrollo en red también dentro de la escala nacional. A través de la constitución de "nodos" temáticos o territoriales[264] que replican y enriquecen la base de datos compartida en instituciones temáticas o en entidades territoriales de nivel inferior, se trata de favorecer la conexión, pero sobre todo la interconexión de los actores locales.

La regulación del "proyectorado" geográfico, en el caso boliviano, pasa ante todo por la creación de reglas y de mecanismos de interoperabilidad, de salvaguardia y de circulación de información entendida como un recurso compartido entre diferentes proyectos, instituciones y territorios[265].

3. La IDE boliviana como instrumento de gobierno de la información

Si bien la dimensión político-técnica del establecimiento de la IDE boliviana ha sido ampliamente tratada en la parte precedente, queda por entender ¿de qué manera un instrumento como ese permite regular los efectos del proyectorado en el ámbito de la información

264 La primera implementación "extra-muros" de GeOrchestra se realizó en el marco de un proyecto del Ministerio del Medio Ambiente y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) con el nombre de SIBAB (Sistema de Información sobre Biodiversidad de la Amazonía Boliviana). Este proyecto fracasó a finales de 2013 por razones muy similares a las presentadas en primera parte de este texto. Sin embargo, en Diciembre de 2015, el desarrollo "nodal" de la IDE-EPB es un hecho con 10 nodos efectivamente conectados con geoservicios OGC y varios (a nivel departamental en particular) en fase de prueba final, ver por ejemplo: http://geo.gob.bo/?Gobierno-Departamental-de-Chuquisaca-presento-su-portal-GeoChuquisaca (01.12.2015).

265 El desarrollo institucional y normativo de la IDE-EPB, puede ser observado a partir de la página http://ideepb.geo.gob.bo/ (01.12.2015). Ver en particular las resoluciones de su Comité Interinstitucional que reúne en 9 grupos de trabajo y asambleas plenarias trimestrales a mas de 50 instituciones publicas de diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal).

geoambiental? Analizar el « contenido » de Geobolivia permite hacer un balance geográfico y temático de la información producida sobre el territorio boliviano desde lo años 80' . Permite medir la desigualdad de oferta de información según los territorios, las épocas y las temáticas. Es de alguna manera un indicador del grado de desarrollo y el tipo de gubernamentalidad en el territorio.

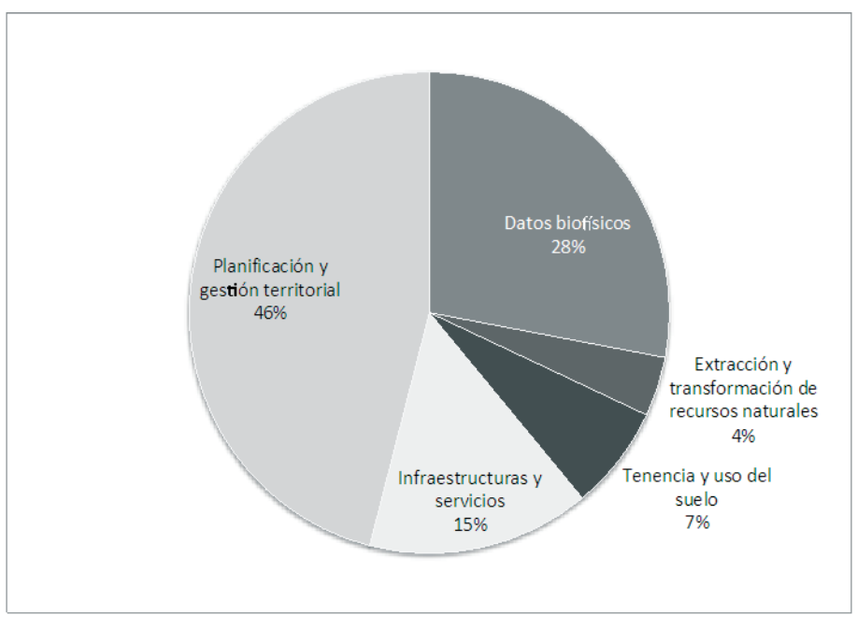
Propongo observar el contenido de la IDE analizando por una parte temáticamente los datos puestos en acceso abierto, según la clasificación realizada por GeoBolivia, y luego, ampliando la muestra al conjunto de los metadatos publicados (infelizmente por el momento no clasificados siguiendo la misma tipología), plantear una "geografía de la información geográfica" (Roche, 2000) que sería reveladora de la "geografía del proyectorado". La primera parte del análisis permitirá ofrecer un panorama sintético de la oferta de datos en línea, poniendo en evidencia la parte de datos calificados como "ambientales" en el conjunto de la producción de datos entre 1992 y 2012. La segunda parte del análisis será la oportunidad para proponer un método desarrollado por Sylvain Lesage (Lerch, Lesage, 2013) que permite captar de manera sintética las disparidades espaciales en materia de información geográfica y proponer una lectura identificando "zonas críticas" (Sandoval et al., 2013), para las cuales el "proyectorado" ha producido o salvaguardado muy poca información. El mismo análisis nos permitirá igualmente poner en evidencia las zonas para las cuales la inversión en relevamiento de información a escalas operativas[266] parece haber sido la más importante, mostrando un interés particular por estas áreas. Esos resultados tendrán que ser puestos en la perspectiva de una reflexión emergente en torno a las IDE en cuanto objetos de estudio (Elwood, 2008; Nedovic-Budic, Crompvoets y Georgiadou, 2011; Rajabifard, Feeney y Williamson, 2003) y relativizados, considerando el bajo número de experiencias previas identificadas en la literatura.

266 Entiendo por "escalas operativas" aquellas que pueden ser útiles para el posicionamiento y la orientación de actores en el terreno y para la formulación espacial de proyectos de infraestructura que necesitan un nivel de precisión cartográfica inferior a 1:100 000.

3.1. Datos publicados: tendencia a una información menos ambiental

En total, son 27 instituciones las que han permitido la publicación en acceso abierto de 252 juegos de datos accesibles desde los servidores de GeoBolivia en 2012. La Figura 3 presenta la distribución temática de esos datos según una tipología establecida por GeoBolivia (Marissa Castro) y el autor.

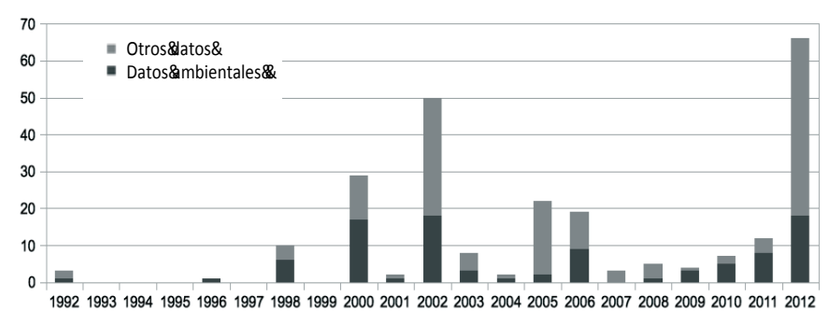
Figura 3. Proporción por temáticas de juegos de datos publicados en GeoBolivia. Elaboración propia a partir de la base de metadatos GeoBolivia al 24.01.2013.



Como se puede constatar, la parte de datos calificables como "ambientales" (verde en el gráfico) es en total del 39% mientras que las de planificación y gestión territorial y de infraestructura y servicios acumulan el 61% restante de los datos publicados en 2012. La idea de que la producción de datos geoespaciales en Bolivia estaría ante todo centrada en el medio ambiente parece así contradicha. ¿Pero esta proporción es reciente?

La Figura 4 muestra, en valores absolutos, que la proporción de datos ambientales ha variado en el tiempo, sin que por ello esta distribución permita identificar una tendencia general. En cambio, puede advertirse una elevada proporción de datos ambientales publicados entre 1998 y 2002 en correspondencia con las más grandes inversiones internacionales en el ámbito de la creación de información geográfica en Bolivia. Se advierte igualmente que si bien la oferta de datos ambientales volvió a activarse a partir de 2009, el año 2012 la parte de los "otros datos", relativos a la infraestructura y a la planificación, supera los volúmenes de los años precedentes. Este aumento, iniciado a partir del segundo mandato de Evo Morales en 2010, brinda una primera confirmación de la idea de una tendencia a una gubernamentalidad menos centrada en la gestión ambiental, sobre la cual volveremos luego.

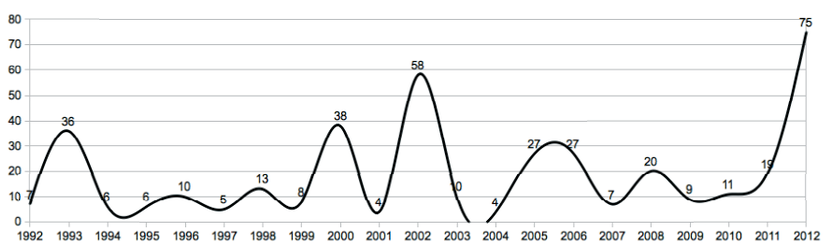
Figura 4. Proporción de los datos "ambientales" en el conjunto de los juegos de datos por año de publicación (valores absolutos). Elaboración propia. Fuente: base de metadatos GeoBolivia al 24.01.2013



No obstante, ese tipo de análisis es, en mi opinión, insuficiente para comprender los retos relativos a la complejidad y a la heterogeneidad de la información geográfica boliviana. Para captar mejor la dinámica general de producción de información geográfica y los efectos de la organización "por proyecto" sobre esta, se debe también tomar en cuenta la información que no se ha podido poner a disposición en los servidores de GeoBolivia, pero cuyo proceso de recolección ha permitido registrar su existencia y su cobertura espacial aproximativa.

3.2. Análisis temporal de los metadatos : un proyectorado cíclico y no acumulativo

Para esta segunda parte del análisis, que tratará no solamente lo publicado por GeoBolivia, sino también lo que esta plataforma permite ver de la información geográfica producida sobre Bolivia, he seleccionado una muestra más amplia, es decir el conjunto de los metadatos (413 referencias en enero de 2013) disponibles en el geocatálogo de GeoBolivia[267]. Recolectados durante el año 2012, esos metadatos remiten a una variedad de fuentes de información geográfica y no únicamente a las bases de datos con referencia espacial, por ejemplo, mapas topográficos y atlas en formato gráfico (PDF, JPG, etc.) disponibles desde servidores de otras instituciones o a demanda a los autores. Ese tipo de documentos es, a menudo, la única huella que queda de proyectos pasados que produjeron información importante. Examinaremos el conjunto de esta muestra desde un punto de vista temporal y, luego, espacial.



De manera general los mayores picos de publicación (1993 y 2002) corresponden a periodos post-censales, que corresponden cada uno a momentos de "gubernamentalización", cuya caracterización merecería un estudio especifico. Pero, mas allá del interés histórico de estos datos, es el carácter irregular de la producción de información geográfica en Bolivia que salta a la vista. Es posible interpretar esta discontinuidad como característica del modo neoliberal de producción de información geoambiental que no permite el establecimiento de continuidades en el establecimiento de principios de "equivalencia entre los seres" (Boltanski, Thévenot, 1991) en el tiempo y en el espacio: cada proyecto pretende re-inventar nuevas categorías, nuevas delimitaciones y por ende un nuevo mapa, desconociendo lo anteriormente cartografiado y censado.

267 http://geo.gob.bo/geonetwork/apps/georchestra/ (17-09-2015)

3.3. Análisis espacial de los metadatos: geopolítica de las disparidades de información geoambiental

Desde un punto de vista espacial, la Figura 6 muestra la distribución de los datos acumulados en una rejilla que abarca al país. La clasificación de los datos por umbrales naturales (*Natural Breaks)* permite captar mejor las diferencias de cobertura dentro del territorio nacional.

Figura 6. Distribución espacial de la información geográfica y distribución de la población. Elaboración propia con Sylvain Lesage. Datos: GeoBolivia 2012 e INE 2001.

La desigual distribución de la información, la discontinuidad espacial y la heterogeneidad de las escalas, a menudo distintas de las de la división político-administrativa, se encuentran confirmadas en la figura

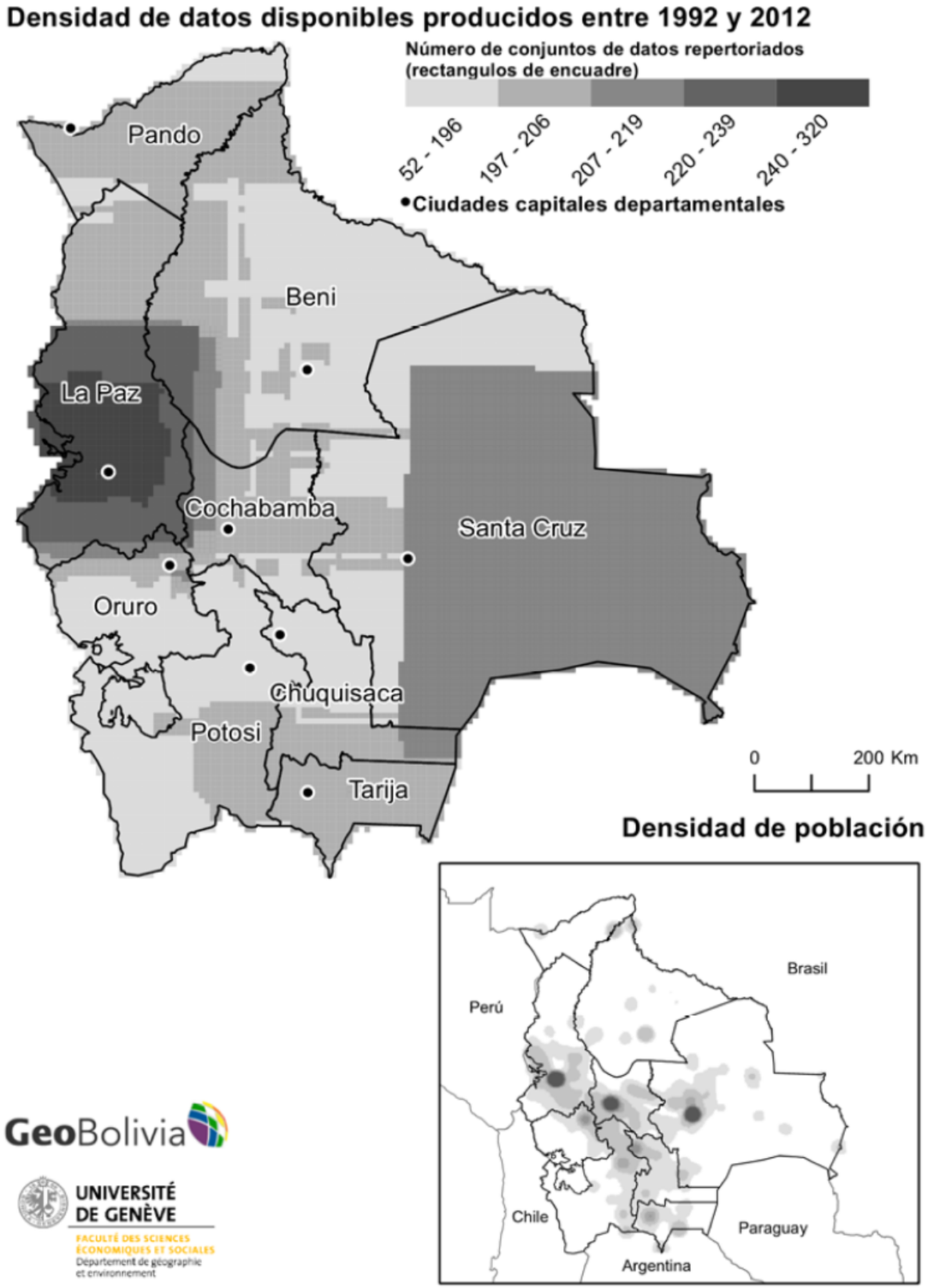

Densidad de datos disponibles producidos entre 1992 y 2012
Número de conjuntos de datos repertoriados
(rectangulos de encuadre)
52 - 196
197 - 206
207 - 219
220 - 239
240 - 320
Ciudades capitales departamentales
Pando
Beni
La Paz
Cochabamba
Santa Cruz
Oruro
Chuquisaca
Potosi
Tarija
0
200 Km
Densidad de población
Brasil
Perú
Chile
Paraguay
Argentina
GeoBolivia
UNIVERSITÉ
DE GENÈVE
FACULTÉ DES SCIENCES
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES
Département de géographie
et environnement
Elaboración: Louca Lerch (UNIGE) et Sylvain Lesage (GeoBolivia), 2013.
Fuentes: Geocatalogo GeoBolivia 11.2012 www.geo.gob.bo/geonetwork/
- GRID 2008 - UTLPA 2007 - INE 2001

Figura 6.

precedente. La región alrededor de la sede del gobierno y del conjunto de los organismos internacionales, La Paz, es sin sorpresa la más cartografiada y "geoinformada" del país; siguen los departamentos de Santa Cruz y Tarija, los más ricos del país en materia de hidrocarburos pero también, en el caso de Santa Cruz, de producción agroindustrial; y finalmente una parte de la cuenca amazónica (Pando, Beni), cuya riqueza en biodiversidad parece haber motivado numerosos trabajos. En vacío, Cochabamba sorprende por su baja cobertura de información geográfica respecto a su densidad poblacional (cf.: mapa en miniatura, figura 6). Los departamentos de Oruro y Potosí, situados a elevada altitud (3500-4500 m.) y en un régimen climático casi desértico parecen igualmente no haber atraído muchos proyectos de levantamientos cartográficos.

Pero, frente a esta primera lectura, se debe matizar el discurso volviendo hacia los vacíos que el mapa pone en evidencia: estos no expresan necesariamente una ausencia de proyectos en el pasado sino, en algunos casos, simplemente una pérdida (para el Estado boliviano) de la información recolectada. Por ejemplo, en el ámbito de la cartografía de la población indígena-originario-campesina, el caso del extremo norte del Departamento de Potosí, una de las regiones más y mejor cartografiadas del país en el marco de proyectos de cooperación aparece, sin embargo, en las figuras 6 y 7 como casi un desierto cartográfico ya que esta información nunca fue entregada en formatos de datos digitales al Estado Boliviano y la mayoría de los ejemplares de las publicaciones generadas quedaron en manos de consultoras y ONG que las generaron (Hirt y Lerch, 2013). Situaciones similares con los proyectos ZONISIG y BID-Amazonía, ya mencionados fueron constatadas.

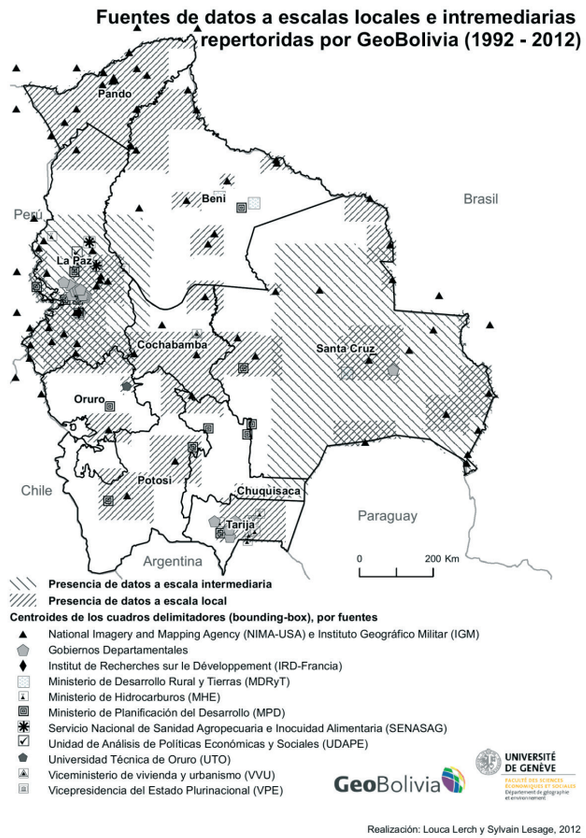
Esos ejemplos son, en mi opinión, característicos de la manera en que la organización "por proyecto" provoca una concentración espacial de información sobre algunas zonas, pero también, en algunos casos, una pérdida de información una vez el proyecto terminado[268].

Pero estas disparidades también conllevan un carácter geopolítico que debe ser observado distinguiendo los actores de la producción cartográfica. ¿Quién mapea donde? La Figura 7 responde a sta pregunta

268 Solo una "metacartografía" como la esbozada aquí, permite identificar y eventualmente compensar estas disparidades en el futuro. El análisis de la metainformación, la información sobre la información, es sin duda una campo a desarrollarse de manera importante para lograr entender cuales son los flujos y los actores determinantes de la era digital.

excluxendo del análisis las cartografías de cobertura nacional, mostrando únicamente los conjuntos de datos y documentos registrados a escalas departamentales (intermedia) o infra departamentales (local). Estos son representados como puntos, equivalentes a los centroïdes de los rectángulos de delimitación identificando sus orígenes institucionales.

Figura 7. Distribución espacial y fuentes de datos que cubren escalas infranacionales registradas por GeoBolivia (1992 – 2012). Elaboración propia con Sylvain Lesage. Datos: GeoBolivia 2012.



A esas escalas, la discontinuidad de las coberturas geográficas disponibles es más impactante. Entre las coberturas disponibles, la cartografía militar aparece ampliamente en el mapa con cierta continuidad sobre zonas geográficas como la Amazonia boliviana (principalmente Pando) y las fronteras brasileñas y peruanas; sin embargo, en este caso,

no se trata de mapas bolivianos. En efecto, estos corresponden a una colección de cartografía estadounidense realizada por la *National Imagery and Mapping Agency* (NIMA), en el marco del programa *Latin America, Joint Operations Graphic*, parcialmente puesta a disposición vía Internet por la Universidad de Texas en Austin[269]. Además de esas coberturas de tipo topográfico y aeronáutico, encontramos una gran densidad de coberturas más o menos superpuestas en áreas agroindustriales (Santa-Cruz), de fuerte biodiversidad (Pando) y producción de hidrocarburos (Tarija), correspondientes a estudios estratégicos relacionados con la explotación de recursos naturales.

Control militar sobre los recursos naturales y explotación de los hidrocarburos parecían ser, hasta 2011, los únicos ámbitos para los cuales se compartía información a escalas operativas. No obstante, a partir de 2012 varias instituciones publicas remitieron registros de infraestructura escolar, de salud pública, bancaria, vial, etc. a escala nacional, pero cuyo nivel de precisión es comparable a una cartografía a 1:25000, por tanto perfectamente adecuada para un uso en la planificación territorial local e incluso para fines operativos. Estos mapas de infraestructura publica marcan sin duda una ruptura con la cartografía "por proyecto".

Sin embargo, desde el punto de vista normativo, a pesar de estos cambios de tendencia, la situación no varía en el fondo: el Estado central dispone, de manera organizada, solo de muy pocos datos precisos y exhaustivos a nivel nacional, mientras que se producen en gran cantidad en el marco de estudios de impacto relacionados a proyectos específicos. Si bien Bolivia se dotó de un marco tecnológico adecuado, no existe hasta la fecha (2015), un marco normativo especifico que obligue las instituciones a compartir su información en este dispositivo.

269 Esto, en el marco de una mapoteca digital accesible por Internet en http://www.lib.utexas.edu/maps/jog/latin_america/. El análisis de un mapa índice muestra que Bolivia ha sido casi totalmente cubierta por ese programa de relevamiento cartográfico en tanto que sus vecinos no lo fueron sino muy parcialmente.

Conclusión: entre policía y polis, un "bien común" como instrumento de gobierno

Del estudio presentado, tres elemento primordiales deben ser recalcados. Primero, veinte años de "proyectorado" en el ámbito de la información geográfica no han permitido la acumulación de los conocimientos adquiridos en el Estado. Estos conocimientos han sido acumulados de manera dispersa, heterogénea y discontinua en el territorio, a menudo por actores no gubernamentales o transnacionales. Esto generó una situación crítica para el gobierno democráticamente electo en Bolivia al no disponer de un importante "saber-poder" (Foucault, 2004). Segundo, la implementación del proyecto GeoBolivia se pretende una contramedida a esta situación. El análisis de las intenciones del proyecto muestra una estrategia basada en el intercambio mutuo de informaciones y medios, bajos costos de operación y el apoyo en redes de desarrollo tecnológico poco centralizadas. Más que de combatir a la organización "por proyecto" de la acción pública, GeoBolivia aparece como una tentativa de regulación de ese modo de organización por la puesta en red de los productores y consumidores de información geográfica. Un enfoque coherente con lo que Boltanski y Chiappello (1999) llaman "el nuevo espíritu del capitalismo" cuya regulación se asentaría en la tensión entre circulación de la información en red y agrupamiento puntual de actores en torno a proyectos. Tercero, el análisis (meta)cartográfico de la localización de los datos acumulados por GeoBolivia ha permitido confirmar cartográficamente la constatación establecida en el primer punto, pero sobre todo demuestra el interés de una IDE en cuanto herramienta de análisis que permitirá tomar decisiones en materia de futuras políticas públicas de información. La "geografía de la información geográfica" evocada por Stéphane Roche (2000) en su tesis dedicada a las dimensiones sociales de los sistemas de información geográfica encuentra aquí un eco en cuanto instrumento de gobierno de la información geográfica, de lo que se sabe y lo que se debería saber sobre el territorio.

Esta síntesis muestra que GeoBolivia, pero quizás muchas otras iniciativas similares de ordenamiento y democratización de la información "reguladora" cumplen dos funciones simultaneas en el marco de gubernamentalidades en constante mutación.

La primera, mas clásica, se puede relacionar con lo que Foucault llama la Policía[270] o sea como instrumento de empoderamiento ordenado del Estado, a través de la puesta en red y la salvaguardia de numerosos datos y sistemas de información geográfica (SIG) temáticos, existentes y pasados. El Estado se vuelve mas eficiente al compartir y organizar de manera coordinada sus saberes sobre el territorio y la población. Esta función no rompe con una visión "empresarial" del Estado propia de la gubernamentalidad neoliberal, pero si rompe con una forma neocolonial de "gobierno a distancia" que llevó al extremo la organización por proyecto. A tal punto que podríamos preguntarnos si el neoliberalismo en muchas ex-colonias europeas no llegó a destruir la posibilidad misma de una gubernamentalidad, para solo dejar vigentes formas de poder de tipo feodal-imperial basadas sobre el uso de la fuerza como principal forma de ejercicio. En este sentido, la implementación de una Infraestructura Nacional de Datos Espaciales es, en estos contextos, una obra de "gubernamentalización del Estado" fundada en la idea que el principal recurso del poder es la población y su desarrollo y no una simple apropiación de los recursos que contiene el territorio controlado.

La segunda, mas original, se enmarca en lo que la Constitución Boliviana llama el "control social a la gestión publica"[271] y esta orientada a poner a disposición de la población en general información sobre la forma en que el Estado conoce el territorio. Es, en otras palabras, la democratización de un "saber-poder" que era hasta ahora reservado a geógrafos, militares, economistas y algunos gobernantes ilustrados. Se trata entonces de un instrumento de democratización de la gubernamentalidad, que podría llevarnos a agregar a la "Policia" de Foucault, su ancestro etimológico, la "Polis" griega: "comunidad de ciudadanos libre y autónomos"[272]. Al constituirse en un patrimonio digital compartido no solo entre instituciones publicas y privadas, sino con la población en general, podemos asociar este tipo de iniciativas a "bienes comunes" que necesitan forma originales de gobernanza (Hess y Ostrom, 2005) para no desaparecer por los apetitos privatizadores que llegan en algunos casos a transformar los "comunes" en tragedias.

"*No existe una gubernamentalidad socialista autónoma. (…) Hay que inventarla*", decía Foucault en 1979 (2004b). Quizás un aporte boliviano a la invención de una gubernamentalidad "post-neoliberal", sea el hecho que esta se pueda construir sobre la base de "bienes comunes". Bienes comunes a escala local como territorios indígena-originario-campesinos que constituyen, mas allá de su superficie, en toda la sociedad, una solida formula de organización social capaz de equilibrar las tendencias fragmentadoras de la organización empresarial. Bienes comunes a escala nacional como los recursos naturales y empresas de servicios nacionalizados que proveen una base económica al desarrollo de la población. Y finalmente, como lo hemos visto, bienes comunes no materiales, como la información geográfica digital pública que ofrecen a la sociedad y al propio Estado un instrumento para (auto)gobernarse.

Agradecimientos – Este artículo es el reflejo de un trabajo colectivo de varios años realizado dentro del equipo de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. Gracias por la confianza y la absoluta libertad de investigación que se me ha brindado durante todos estos años. Por otra parte, este texto ha sido ampliamente mejorado, tanto en el fondo como en la forma, gracias a los comentarios de Pierre Gautreau, Mathieu Noucher, Gabriela Merlinsky, Frédéric Giraut y Alexandra van Lanschot. Gracias a Noemi Larrazabal por la traducción del texto publicado en francés.

Bibliogafía

ANDOLINA, R., N. LAURIE & S. A. RADCLIFFE. 2009. Indigenous Development in the Andes: Culture, Power, and Transnationalism. Durham and London: Duke University Press

270 « A partir del siglo XVII, se comienza a llamar « policía » al conjunto de medios por los cuales se puede hacer crecer las fuerzas del Estado siempre manteniendo el buen ordenamiento de este Estado. En otras palabras, la policía va a ser el calculo y la técnica que permitirán establecer una relación móvil, pero sin embargo estable y controlable, entre el orden interior del Estado y el crecimiento de sus fuerzas » (Foucault, 2004 : 321, traducción propia).

271 "El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales. (…)"Art. 241 de la Constitución boliviana.

272 "Por polis se designa la ciudad-Estado en la Grecia antigua, es decir una comunidad de ciudadanos libres y autónomos". Contribuyentes a Wikipedia, 'Polis', *Wikipédia, l'encyclopédie libre*, 18 de febrero de 2013, <http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Polis&oldid=88972423> (01.03.2013).

BOLTANSKI, L. & E. CHIAPELLO. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris, Gallimard.

BOLTANSKI, L. & L. THEVENOT. (1991), *De la justification : les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard.

CHOQUEHUANCA, K. (2012) GeoBolivia tras un año de vida...comentarios a los avances obtenidos en la implementación de la IDE-EPB, *Blog Geobolivia*. http://geo.gob.bo/blog/spip.php?article85(consulté le 25.02.2013).

CONDORI, J. S. (2012), Análisis de calidad de uso de la información espacial en la cartografía de trabajos de consultoría ambiental para administraciones públicas. Versión de trabajo. Mémoire de Licence, *Carrera de Ingeniería Geográfica*. La Paz, Universidad Mayor de San Andrés.

CONSTANTINIDES, P. (2012), The development and consequences of new information infrastructures: the case of mashup platforms, *Media, Culture & Society,* 34**,** 606-622.

DAGNINO, E., A. J. OLVERA & A. PANFICHI. (2008), Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo. In: *Innovación democrática en el Sur : participación y representación en Asia, África y América Latina,* eds. Raventós & Ciska. Buenos Aires: CLACSO.

D'ALESSANDRO-SCARPARI, C., G. ELMES & D. WEINER. (2008), L'impérialisme numérique. Une réflexion sur les Peace Parks en Afrique australe. *Géocarrefour,* 83. http://geocarrefour.revues.org/index5032.html (consulté le 25.03.2012).

DUMONT, M. (2011), Aux origines d'une géopolitique de l'action spatiale: Michel Foucault dans les géographies françaises. *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*.

ELDEN, S. (2007) Governmentality, calculation, territory. *Environment and Planning D: Society and Space,* 25**,** 562-580.

ELWOOD, S. (2008) Grassroots groups as stakeholders in spatial data infrastructures: challenges and opportunities for local data development and sharing. *International Journal of Geographical Information Science,* 22**,** 71-90.

FLORES, M. E. R. (2012), Informe recolección de metadatos VPEP/GEOPROY/59/2012. ed. P. *GeoBolivia*. La Paz: Documento Interno de trabajo no publicado.

FOUCAULT, M. (2004). *Sécurité, Territoire, Population, Cours au Collège de France (1977-1978)* Paris: Seuil.

FRANQUEVILLE, A. 2000. *La Bolivie d'un pillage à l'autre*. Paris - Toulouse: IRD - Presses Universitaires du Mirail.

GAUTREAU, P. (2016) État, information environnementale et pouvoir. Ce que change l'internet en Argentine, en Bolivie et au Brésil". In Chartier, Denis et Rodary, Estienne. *Manifeste pour une géographie environnementale. Géographie, écologie, politique*, 341-367.

GIRAUT, F. & M. VANIER. (2006), *Etude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du sud*, Paris, DGCID (Coll études).

GIRAUT, F. (2009) Les ambiguïtés de la nouvelle doctrine spatiale de la Banque mondiale, *Cybergeo : European Journal of Geography*. http://cybergeo.revues.org/22695 (consulté le 25.02.2013).

GIRAUT, F. 2005. Fabriquer des territoires: utopies, modèles et projets. 308. Paris: Université de Paris I PANTHEON-SORBONNE.

GUILIANI, G. G. (2011), Spatial Data Infrastructures for Environmental Sciences. Thèse de Doctorat N° 259, *Faculté des Sciences*, Genève: Université de Genève.

HARVEY, D. 2005. *A brief history of neoliberalism*. Oxford, OUP.

HESS, C., OSTROM E. (2005), *A Framework for Analyzing the Knowledge Commons: A Chapter from Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*. Libraries' and Librarians' Publications. Paper 21. http://surface.syr.edu/sul/21

HIRT, I. & L. LERCH. (2013). Cartographier les territorialités indigènes dans les Andes boliviennes: enjeux politiques, défis méthodologiques, *Cybergeo : European Journal of Geography url ?*

HIRT, I. & L. LERCH. (2012). Les GPS peuvent-ils résoudre les différends territoriaux? Enjeux du géoréférencement participatif et conflits de limites foncières et politico-administratives dans les Andes boliviennes. *L'Espace Politique*. url?

WORLD BANK INSTITUTE 2013. http://www.openaidmap.org/. Washington DC: World Bank.

JANSSEN, K., J. CROMPVOETS & J. DUMORTIER. 2011. When Is Providing Spatial Information a Public Task? A Search for Criteria. In EDS. Z. NEDOVIC-BUDIC, J. CROMPVOETS & Y. GEORGIADOU. *Spatial Data Infrastructures in Context: North and South,* Boca Raton / London / New York: CRC Press.

JESSOP, B. (2007) From micro-powers to governmentality: Foucault's work on statehood, state formation, statecraft and state power. *Political Geography,* 26**,** 34-40.

LABORIER, P. & P. LASCOUMES (2004) « L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'État ». *Travailler avec Michel Foucault. Retours sur le politique, Paris, L'Harmattan, à paraître*.

LACROIX, L. 2011. L'institutionnalisation des autonomies indigènes en Bolivie. In *No (s) Limit (es) 1er Congrès de l'Afea* 1-11. Paris: Association Française d'Ethnologie et d'Anthropologie.

LARNER, W. (2000) Neo-liberalism: Policy, ideology, governmentality. *Studies in political economy,* 63.

LASCOUMES, P. (2004) La Gouvernementalité: de la critique de l'Etat aux technologies du pouvoir. *Le portique. Revue de philosophie et de sciences humaines,* 13-14. http://leportique.revues.org/document625.html. (consulté le 05.12.2012).

LERCH, L. (2007), Manejo de la información geoespacial y sistemas de información en instituciones públicas generalistas y conexas al sector agua. Relevamiento de información estratégica para la elaboración de una política de racionalización y democratización de la información geográfica en Bolivia. La Paz: Informe a la Vicepresidencia de la Republica y el Ministerio de Decentralizacion.

LERCH, L. & S. LESAGE (2013) ¿Que contiene el catálogo de GeoBolivia? Una metodología para analizar el contenido de las IDE. *Blog Geobolivia*. http://geo.gob.bo/blog/spip.php?article100 (consulté le 02.05.2013).

LINERA, A. G. (2012), *Las Empresas del Estado. Patrimonio colectivo del pueblo boliviano*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional. http://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/empresas_del_estado.pdf (consulté le 25.10.2012).

LAVOUX, T. (2003) L'information environnementale : nouvel instrument de régulation politique en Europe ? *Revue Internationale de Politique Comparée,* 10**,** 177 - 194.

MOLINA, F. R. (2012), GeoBolivia: Infraestructura de Datos Espaciales. Présentation en ligne http://www.geo.gob.bo/IMG/pdf/geobolivia_septiembre_2012.pdf (consulté le 25.09.2012).

NEDOVIC-BUDIC, Z., J. CROMPVOETS & Y. GEORGIADOU. (2011), *Spatial data infrastructures in context: North and South*. Boca Raton / London / New York: CRC Press. Version en ligne : http://xa.yimg.com/kq/groups/18832446/1952823179/name/Spatial+Data+Infrastructures+in+-Context+-+North+and+South.pdf (consulté le 27.10.2012).

OCDE. (2005), Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et programme d'action d'Accra. In *Forum à haut niveau. Renforcer ensemble l'aide au développement.* Paris: OCDE.

OSTROM, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.

PEROTTO-BALDIVIESO, H. L., K. RIVERO, J. PINTO-LEDEZMA & A. B. GILL. (2012), Distributing biodiversity data through the web: The Geospatial Center for Biodiversity in Bolivia. In *4° Simposio de Geotecnologias no Pantanal*, 1252-1258. Bonito: Embrapa Informática Agropecuaria / INPE.

PERRIER-BRUSLE, L. (2012), Le conflit du Tipnis et la Bolivie d'Evo Morales face à ses contradictions: analyse d'un conflit socio-environnemental. *EchoGéo*.

PICKLE, E. 2010. The GeoNode: A New Approach to Developing SDI. In *GI Forum*. Salzburg.

PICKLES, J. (2004), *A History of Spaces: Cartographic Reason, Mapping, and the Geo-Coded World*. Routledge.

RAFFESTIN, C. 1980. Pour une géographie du pouvoir. Paris: Librairies techniques.

RAJABIFARD, A., M.-E. F. FEENEY & I. WILLIAMSON (2003) Spatial data infrastructures: concept, nature and SDI hierarchy. Developing spatial data infrastructures: From concept to reality, 17-40. http://trac.assembla.com/soray/export/392/user/Marcell/readings/SDI - concept, hierarchy and future directions.pdf (consulté le 03.06.2013).

ROBERTS, S. M., J. P. J. III & O. FRÖHLING (2005), NGOs and the globalization of managerialism: A research framework. *World Development,* 33, 1845-1864.

ROCHE, S. 2000. *Les enjeux sociaux des systèmes d'information géographique: le cas de la France et du Québec*. Paris: Harmattan.

RODRIGUEZ-CARMONA, A. (2009), *El proyectorado, Bolivia tras 20 años de ayuda externa*. La Paz, Plural.

ROSE-REDWOOD, R. (2006), Governmentality, Geography, and the Geo-Coded World. *Progress in Human Geography,* 30, 469-486. http://phg.sagepub.com/cgi/content/abstract/30/4/469(Consulté le 10.03.2009).

SANDOVAL, Y., S. BOILLAT, L. LERCH, L. SALAMANCA, & F. GIRAUT. (2013), Zonas críticas de la gobernanza de la tierra a escalas múltiples. La Paz: IIGEO - UMSA.

SILVA, L. (2007), Institutionalization does not occur by decree: Institutional obstacles in implementing a land administration system in a developing country. *Information Technology for Development,* 13, 27-48.

VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL (2011), Proyecto: Infraestructura de Datos Espaciales del Estado Plurinacional de Bolivia. http://www.geo.gob.bo/IMG/pdf/ide_-_vpep_1_.pdf (consulté le 09.12.2012).

WALLERSTEIN, I. (2011). *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century.* University of California Press.

PARTE III
Os outros campos de emergência do direito à informação ambiental: dinâmicas locais, supra e transnacionais

Capítulo 11
Perspectivas do direito à informação ambiental no sistema interamericano de direitos humanos

Camila Perruso[273]

Introdução

O direito à informação ambiental pode ser considerado um direito humano em direito internacional (KRAVCHENKO, 2009). Ele encontra seus fundamentos na Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano de 1972 em virtude da relação estabelecida nesse instrumento entre o homem e o meio ambiente, que deu origem à noção de direito ao meio ambiente. Uma das vias de definir e de proteger o direito humano ao meio ambiente é pela identificação de meios procedimentais, como o direito dos cidadãos a serem informados e consultados dos impactos das atividades do poder público ao meio ambiente (KISS, 1976, p. 16). O direito à informação ambiental constitui nesse sentido uma garantia que têm os indivíduos de conhecerem as ações que podem impactar o meio ambiente e, ao mesmo tempo, um mecanismo que favorece a proteção ambiental. No marco de um enfoque baseado nos direitos humanos (NAÇÕES UNIDAS, 2016, p. 19), o direito à informação ambiental promove um mútuo fortalecimento entre os direitos humanos e a defesa do meio ambiente.

Dessa maneira, a questão do acesso à informação ambiental foi amplamente debatida no espaço normativo europeu no ensejo da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992,

273 Attachée temporaire d'enseignement et de recherche - ATER na Universidade Paris Descartes (Sorbonne Paris Cité) e doutoranda em direito internacional pela Universidade Paris 1 Panthéon--Sorbonne em co-tutela com a Universidade de São Paulo.

e a consagração de seu princípio 10 relativo à participação do público às decisões ambientais culminou na adoção da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, a participação do público no processo de decisão e o acesso à justiça em matéria ambiental em 1998. Se no contexto europeu este tratado regional é considerado um instrumento da democracia ambiental (PRIEUR, 1999), na época de sua adoção os países da América latina encontravam-se em plena reestruturação de seus regimes democráticos e os problemas relacionados ao meio ambiente não eram prioritários na agenda regional.

Objeto de preocupação recente na região, alguns países latino-americanos elaboraram uma Declaração (ONU, A/CONF.216/13, 2012) na ocasião da Conferência Rio +20 e da adoção do relatório "O futuro que queremos" de 2012, com vistas à constituição de um instrumento regional a fim de implementar o princípio de participação ambiental. Um primeiro projeto foi submetido aos Estados partes no âmbito da Comissão Econômica da Organização das Nações Unidas (ONU) para a América Latina e o Caribe (CEPAL, LC/L.3970, 2015), visando a harmonização regional dessa questão. O objetivo do Comitê de Negociação é submeter aos Estados um texto de tratado no fim de 2017. A eventual adoção de um instrumento regional relativo aos pilares da participação do público em matéria ambiental certamente impulsionará o desenvolvimento legislativo em âmbito nacional, assim como a criação de mecanismos aptos a efetivar o direito à informação ambiental. O impacto positivo do movimento de internalização de normas do direito internacional pode ser observado no âmbito europeu, em que a entrada em vigor da Convenção de Aarhus nos países membros contribuiu a progressos importantes relativos à implementação do direito à informação ambiental (AGUILA, 2012, p. 177).

Ao lado dessa iniciativa no âmbito da ONU, a Organização dos Estados Americanos (OEA) é motora de um esforço importante quanto ao direito de acesso à informação a partir de uma perspectiva global desse direito. Ela visa notadamente a garantia do direito de acesso à informação com o objetivo de obter maior transparência dos atos dos governos e de fortalecer as instituições democráticas, sobretudo no contexto de afirmação das recentes democracias latino-americanas. Por meio de diversas resoluções da Assembleia geral[274], ela determina que

274 De acordo com a Assembleia Geral da OEA, o direito de acesso à informação é "um requisito indispensável para o próprio funcionamento da democracia". Isso implica que todos os Estados-Membros da organização "têm a obrigação de respeitar e fazer respeitar o acesso à informação pública a todas as pessoas e promover a adoção das disposições legislativas ou de outro caráter que forem necessárias para assegurar seu reconhecimento e aplicação efetiva". Cf. Res. AG OEA 1932 (XXXIII-O/03), "Acesso à Informação Pública: Fortalecimento da Democracia", 10/06/2003. Cf. Também: AG OEA 2057 (XXXIV-O/04), AG OEA 2121 (XXXV-O/05), AG OEA 2252 (XXXV-O/06), AG OEA 2288 (XXXVII-O/07), AG OEA 2418 (XXXVIII-O/08).

em princípio toda informação deve ser acessível. Por exemplo, o Comitê de juristas da OEA propôs um modelo de lei tipo para a garantia do direito de acesso à informação (OEA, AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), 2009). Este direito obedece um enquadramento jurídico rígido de acordo com os padrões estipulados por essa organização regional e, mesmo não se concentrando especificamente no direito à informação ambiental, as determinações a que ela se refere podem ser estendidas a esse campo.

Dessa forma, embora a América latina não seja ainda dotada de um tratado regional onusiano relativo à participação ambiental reconhecendo o direito de acesso à informação ambiental, o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos[275], por meio dos relatórios e decisões da Comissão interamericana e da jurisprudência da Corte interamericana, realiza um controle dessa questão[276]. Sob o impulso des-

275 O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos funda-se na Convenção americana de direitos humanos adotada em 1969 pela OEA, entrando em vigor em 1978. Dois órgãos são responsáveis pelo controle do respeito dos direitos humanos, a Comissão e a Corte interamericanas de direitos humanos. A Comissão existia antes da Convenção americana de 1969, instituída em 1959, pois ela era e permanece o mecanismo encarregado de verificar a aplicação da Declaração americana dos direitos de deveres do homem de 1948. Esse mecanismo quase-jurisdicional é competente para analisar as petições individuais sob fundamento da Declaração e da Convenção americanas. A Corte interamericana, criada em 1969 pela Convenção americana, tem competência consultiva e contenciosa, sendo que esta última depende do consentimento dos Estados. Os indivíduos não podem apresentar petições individuais à Corte, somente a Comissão ou os próprios Estados parte podem acessar essa jurisdição regional.

276 A adoção de uma convenção regional da ONU relativa ao princípio de participação (princípio 10 da Declaração de Rio) poderia contribuir com o controle do direito à informação ambiental realizada pela Corte interamericana. Embora esta última só possa estabelecer a responsabilidade dos Estados por violação de direitos humanos que compõem o sistema da Convenção americana de direitos humanos (Convenção americana e outras convenções adotadas no âmbito da OEA cuja justiciabilidade da Corte tenha sido prevista pelos Estados), uma eventual convenção adotada no âmbito da CEPAL pode auxiliar o processo de interpretação da Convenção americana de duas maneiras. Primeiramente, uma convenção regional da CEPAL tem vocação a harmonizar os direitos nacionais. Isso significa que no futuro, quando a Corte for apreciar uma violação do direito à informação em um caso ambiental, ela se apoiará no direito nacional para verificar se o Estado cumpriu ou não suas obrigações. Isso certamente ampliará o escopo da sua análise relativa ao direito à informação previsto no artigo 13. Ademais, essa Convenção poderá também fazer parte das fontes exógenas ao sistema da Convenção americana para a interpretação dos direitos nela previstos, com fulcro no artigo 29.b dessa Convenção. A Corte utiliza fontes externas ao sistema da Convenção para estabelecer de maneira

se sistema de direitos humanos, o acesso à informação ambiental tem se desenvolvido nos âmbitos nacionais, criando um "circulo virtuoso" (CIDH, 2011, p. x) no que se refere ao estabelecimento de padrões comuns visando sua efetivação. Esta contribuição parte do pressuposto de que no contexto atual de interdependência e de sinergia entre direitos humanos e meio ambiente, a aplicação das obrigações de direitos humanos deve ser levada em consideração (e mesmo servir de referência) na elaboração das políticas de tomadas de decisão ambiental.

Nesse sentido, o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos tem passado por um processo de "esverdeamento" (SANDS, 1993; TEIXEIRA, 2011), e seus mecanismos de controle da Declaração e da Convenção americanas são cada vez mais convocados a se manifestar acerca de casos de violações de direitos humanos em estreita relação com o meio ambiente. Vale ressaltar que a proteção ambiental desenvolvida no âmbito desse sistema realiza-se de maneira indireta, ou por ricochete, sendo atrelada à garantia dos direitos humanos previstos nos instrumentos normativos fundadores do sistema de direitos humanos[277]. Dessa maneira, o sistema interamericano teve a oportunidade de se pronunciar acerca do alcance de determinados direitos ambientais. Algumas obrigações de procedimento impostas aos Estados constituem um meio de garantir a ampla participação dos indivíduos nas questões relativas ao meio ambiente. Estas obrigações correspondem à realização de estudos de impacto, ao dever de informação, de consulta e de garantia de acesso à justiça. Os direitos processuais ambientais que são fundamento e consequência desses deveres estatais são amplamente reconhecidos pelos mecanismos judicial e quase-judicial do sistema interamericano, apesar da falta de textos jurídicos específicos.

evolutiva o alcance de determinados direitos. Por exemplo, o direito à consulta de povos indígenas não é amparado pela Convenção americana, mas a Corte operou uma interpretação reconhecendo esse direito, e utilizou a Convenção n° 169 da OIT a fim de estabelecer seu alcance. A Corte europeia procede da mesma maneira, mobilizando fontes exógenas para interpretar os dispositivos do sistema da Convenção europeia. No caso *Taskin vs. Turquia*, por exemplo, a Corte europeia condenou o Estado por violação do direito à informação ambiental, interpretando a Convenção europeia com base na Convenção de Aarhus – ressalte-se que a Corte utilizou essa fonte exógena independentemente de a Turquia ter ratificado a convenção de Aarhus (CEDH, 2005, §§ 99 e 119).

277 Os órgãos do sistema interamericano realizam uma interpretação evolutiva do sistema da Convenção americana a fim de atribuírem o alcance dos direitos previstos. Por exemplo, embora o direito a um meio ambiente são, previsto no artigo 11 do Protocolo de São José de 1988, não seja justiciável, ele pode contribuir para que os dispositivos justiciáveis do sistema da Convenção americana sejam interpretados à luz desse direito (V. Corte IDH, 25 de novembro de 2015, *Pueblos Kaliña et Lokono c. Suriname*, Fundo, reparações e custas, Série C, n° 309, § 181).

Este artigo se interessa aos casos ambientais do sistema interamericano de direitos humanos em que a questão do direito à informação foi apreciada, tendo em vista que o direito à informação ambiental não é diretamente consagrado pela Declaração nem pela Convenção americanas de direitos humanos. A apreensão do direito à informação ambiental realiza-se a partir de uma extensão do direito à informação previsto pelas Declaração e pela Convenção americanas de direitos humanos. O direito à informação ambiental, qualificado por alguns autores de direito humano ambiental de caráter processual (BOYLE, 2007, pp. 471-511), entrou no escopo de proteção do sistema interamericano a partir de duas situações. A primeira encontra suas bases no quadro dos direitos dos povos indígenas e tribais, e a segunda nas obrigações imperativas de uma sociedade democrática. Em ambas as perspectivas o sistema interamericano confere aos Estados uma margem de apreciação bastante reduzida para recusar fornecer informações ambientais ao público interessado, embora elas diferenciem-se entre si e encontrem sua satisfação em fundamentos distintos.

Nessa direção, a presente contribuição visa questionar alguns aspectos do direito à informação ambiental a partir do seu tratamento pelo sistema interamericano. Em um primeiro momento, pretende-se demonstrar a apreensão do direito à informação ambiental desenvolvida pelas Comissão e Corte interamericanas de direitos humanos a partir da especificidade de seus titulares e beneficiários (1). Em um segundo momento, objetiva-se analisar as obrigações relativas ao acesso à informação estabelecidas pelo sistema interamericano, que podem ser estendidas ao direito à informação ambiental (2).

1. Apreensão do direito à informação ambiental pelo sistema interamericano de direitos humanos

O direito à informação é previsto na Declaração americana dos direitos e deveres do homem de 1948 (artigo 4[278]) e na Convenção ame-

278 "Artigo IV. Toda pessoa tem direito à liberdade de investigação, de opinião e de expressão e difusão do pensamento, por qualquer meio".

ricana de 1969 (artigo 13[279]). A interpretação da Comissão interamericana e de sua relatoria temática acerca da liberdade de expressão quanto ao direito de acesso à informação, assim como a jurisprudência da Corte interamericana estabeleceram os contornos desse direito. No que se refere à sua relação com o meio ambiente, ele foi confirmado de um lado em virtude da proteção dos direitos dos povos indígenas e tribais (1.1), de outro lado como exigência da democracia (1.2), sendo que os dispositivos legais mobilizados em cada circunstância podem ser variáveis.

1.1. No âmbito específico dos direitos dos povos indígenas e tribais

Os casos relativos ao meio ambiente passaram a ser apreciados no seio do sistema interamericano em razão da violação de direitos humanos dos povos indígenas e tribais. A jurisprudência ambiental majoritária da Corte interamericana é pautada na violação de seus direitos. Os casos que os envolvem referem-se sobremaneira a projetos empreendidos em um contexto de desenvolvimento econômico em conflito com a proteção do meio ambiente. Uma outra explicação para o fato que exista uma coloração ambiental nos casos relacionados aos direitos dos povos indígenas funda-se no seu modo de vida tradicional e na relação harmoniosa que eles entretêm com o meio ambiente (Corte IDH, 2001,

279 "Artigo 13 - Liberdade de pensamento e de expressão
1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.
2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar:
a) o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.
3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões.
4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.
5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência".

§ 10). O não respeito de seu direito à propriedade tradicional interfere diretamente no seu modo de vida, compreendido pelo sistema interamericano como integrado à natureza (GAMBOA, 2009).

Dessa maneira, o direito à informação ambiental que têm os povos indígenas e tribais é intrinsecamente relacionado ao seu direito à consulta prévia, livre e informada, cuja finalidade é garantir a proteção do seu direito à propriedade em relação com sua identidade cultural e seu modo de vida tradicional, de acordo com a jurisprudência desenvolvida pela Corte interamericana (PERRUSO, 2014). Os casos ambientais indígenas ou tribais apreciados por essa jurisdição referem-se de um modo geral à violação do seu direito à propriedade, previsto no artigo 21 da Convenção americana[280], em razão do conflito entre a não demarcação de suas terras tradicionais e os interesses econômicos dos Estados e de atores privados quanto à exploração de recursos naturais.

A fim de avaliar a violação do direito à propriedade dos povos indígenas e tribais, a Corte interamericana se apoia no seu particularismo cultural, estendendo sua titularidade a todos os membros do povo em questão. Com vistas a proteger esse direito à propriedade, o tribunal considera que a consulta prévia, livre e informada deve ser realizada de acordo com as especificidades culturais dos grupos autóctones. A consulta deve ser feita de boa-fé tendo como objetivo a busca do consenso; ela deve ser adequada e acessível e o estudo de impacto rigoroso. A consulta dos povos indígenas e tribais acerca dos empreendimentos que podem afetar suas terras tradicionais é vinculante e o Estado é obrigado a aceitar a decisão da comunidade afetada (Cour IDH, 2012, §§ 177-211).

A Corte interamericana compreende que a consulta prévia, livre e informada deve ser realizada a partir dos estandartes estabelecidos pela Convenção n° 169 da OIT (Corte IDH, 2005, §§ 125-130; Corte IDH, 2007, §§ 93-94). Os Estados têm assim a obrigação de desenvolver em concerto com os povos interessados uma ação coordenada e sistemática para garantir a integridade de seus direitos. A Corte intera-

280 "Artigo 21 - Direito à propriedade privada
1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo de seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social.
2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei.
3. Tanto a usura, como qualquer outra forma de exploração do homem pelo homem, devem ser reprimidas pela lei".

mericana insere a proteção do direito à informação ambiental dos povos indígenas e tribais no escopo do artigo 21 da Convenção americana, como condição para a realização da consulta que é interpretada à luz da Convenção da OIT mencionada e outros instrumentos relativos a essa consulta. Embora a Comissão interamericana tenha tentado fundamentar a violação de direitos ambientais de povos indígenas combinando os artigos 21 e 13, a Corte interamericana entende que o direito à informação ambiental desses povos está subsumido à obrigação de consulta livre, prévia e informada, fundando-o no artigo 21 da Convenção americana (Corte IDH, 2012, § 126).

A Corte considera assim que não é sob o ângulo do direito à informação previsto no artigo 13 que a questão da informação ambiental deve ser analisada. Para esta jurisdição, embora ela concorde com o fato de que "o acesso à informação é vital para o exercício adequado do controle democrático da gestão estatal relativo às atividades de exploração de recursos naturais nos territórios indígenas", e ele seja incontestavelmente assunto de interesse público, a violação da consulta prévia, livre e informada a que tem direito os povos indígenas é apreendida pelo artigo 21 combinado com os artigos 1.1[281] e 2[282] da Convenção americana (Corte IDH, 2012, § 230), porque se insere no campo de proteção de sua identidade cultural.

A Corte poderia, contudo, vincular o direito à informação ambiental ao artigo 13 no que se refere aos povos indígenas e tribais no seu desenvolvimento jurisprudencial, como proposto pela Comissão neste caso Kichwa de Sarayaku contra Equador de 2012, por duas razões. A primeira é que restringindo a informação ambiental à consulta – mesmo se todas as informações relativas à questão ambiental em jogo devam servir de subsídios para a ampla participação, a informação ambiental não é um direito em si, mas encontra-se subsumido à consulta na medida em que ela serve a esta última e tem um caráter utilitário. Assim, mesmo se o acesso à informação ambiental é um "pré-requisito" para a participação do público para as tomadas de decisão e para o monitoramento das atividades governamentais e privadas (ANTON; SHELTON, 2011, p. 356), essa interpretação restritiva do direito à informação ambiental no contexto da proteção dos direitos dos povos indígenas e tribais limita-o na medida em que ele não é qualificado como um direito humano autônomo.

A segunda razão refere-se à vocação que a Corte interamericana tem para apreciar a particularidade indígena e com isso alargar o escopo do direito à informação ambiental. Ela já associou a necessidade de apreender a especificidade indígena da língua quanto ao "direito a falar" com à liberdade de expressão. Sob o ângulo do artigo 13, a Corte considerou que os "Estados devem levar em consideração as informações que diferenciam os membros indígenas da população global e que participam da construção da sua identidade cultural" (Corte IDH, 2006b, § 171). Isso se estende também ao fato que as informações a que eles têm direito devem ser traduzidas para suas línguas – embora a Corte tenha se manifestado nesse sentido quando ela integra o direito de acesso à informação ao de consulta, ela teria vocação a analisar a questão da especificidade da língua sob o ângulo do artigo 13, como ela já fez anteriormente. Se ela viesse a operar essa relação, poderia ser um elemento adicional e interessante para o desenvolvimento do escopo do direito à informação ambiental na América latina, considerando especialmente que diversas situações de proteção do meio ambiente nesta região do globo relacionam-se diretamente com os direitos dos povos indígenas e tribais.

Finalmente, mesmo se é possível considerar que a Corte interamericana abrange em suas decisões o direito à informação ambiental nos casos dos povos indígenas e tribais, ela o faz de maneira indireta, vinculando-o ao direito à propriedade[283]. A passarela mais adequada,

281 "Artigo 1 - Obrigação de respeitar os direitos
1. Os Estados-partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma, por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social".

282 "Artigo 2 - Dever de adotar disposições de direito interno
Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados-partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades".

283 No recente caso Kaliña e Loco contra Suriname acerca do direito de propriedade dos povos indígenas em relação com o meio ambiente, a Corte interamericana reteve a responsabilidade do Estado também com base no artigo 13 da Convenção americana. Contudo, o escopo do artigo 13 neste caso não tem relação direita com o direito à consulta como desenvolvido no caso Kichwa de Sarayaku. A jurisdição de São José se manifestou acerca do direito à informação acerca da recusa do Estado a fornecer informações precisas acerca da posse ou da propriedade de pessoas que não pertencem à

todavia, para apreender o direito de acesso à informação ambiental é aquela estabelecida pela via do artigo 13 da Convenção americana de direitos humanos.

1.2. No âmbito comum da sociedade democrática

O *leading case* da Corte interamericana acerca do direito de acesso à informação é relacionado ao meio ambiente, e trata-se do caso *Claude Reyes e outros vs. Chile* julgado em 19 de setembro de 2006. Foi em razão da negação injustificada do Estado chileno de fornecer todas as informações aos requerentes quanto a um projeto de industrialização florestal, em virtude da assinatura de um contrato de investimento estrangeiro, que ele foi condenado por violação do artigo 13 da Convenção americana (Corte IDH, 2006a, §§ 65-66). Os peticionários postularam informações perante o Comitê de investimentos estrangeiros, que pertence à administração pública, acerca dos termos desse contrato, e dos eventuais impactos ambientais que o projeto poderia ter. Face à recusa das autoridades administrativas de fornecer uma parte das informações referentes ao contrato de investimento estrangeiro, a Corte considerou que o Estado chileno havia violado o direito à informação que tem o público quanto às questões de interesse público, não apenas pela negação de acesso às informações requeridas, mas também pelo funcionamento inadequado de um órgão estatal em relação à sua transparência (Corte IDH, 2006a, § 74).

Se inicialmente os casos apreciados pelo sistema interamericano relativos ao direito à informação relacionavam-se à difusão da informação, o caso *Claude Reyes*, em que a questão do acesso à informação está no centro do litígio, inaugura uma segunda fase da jurisprudência interamericana acerca do direito à informação (BOURGORGUE-LARSEN, 2008, p. 155). O direito de cada indivíduo de procurar qualquer tipo de informação pública e a obrigação correlativa do Estado

comunidade indígena, acerca de suas terras tradicionais. Dessa maneira, embora não se trate especificamente do alcance da informação ambiental que os povos indígenas devem beneficiar no quadro de sua consulta libre e informada, houve uma recepção de tal artigo como fundamento da proteção de seus direitos, e é a se esperar que em um futuro próximo tal base jurídica sirva também à proteção do direito à informação no âmbito dos casos ambientais. V. Corte IDH, 25 de novembro de 2015, *Pueblos Kaliña et Lokono c. Suriname*, Fundo, reparações e custas, Série C, n° 309, §§ 231-268.

de fornecê-la revela o tema do acesso à informação dos atos públicos, a saber, o direito a uma melhor convivência democrática. Permitir que os indivíduos acessem informações públicas e sua ampla divulgação favorece o processo de tomada de decisão política em todas as áreas que afetam a vida social, notadamente aquelas em relação ao meio ambiente.

Para a Corte interamericana, o direito à informação previsto no artigo 13 garante a todas as pessoas o direito de buscarem e de receberem as informações que estão sob controle do Estado. Isso implica que ele deve criar todas as condições para que as pessoas recebam as informações solicitadas ou fornecer as justificativas motivadas de uma eventual negação. Nesse passo, o objeto desse direito, a informação, refere-se àquela devida pelo Estado que ele tem sob custódia, gestão ou posse, que ele "produz ou está obrigado a produzir, a informação sob o poder daqueles que administram os serviços e os fundos públicos, unicamente relativa a esses serviços ou fundos; e a informação que o Estado capta, e a que está obrigado a compilar no cumprimento de suas funções" (CIDH, 2011, p. 8).

Assim, acerca dos beneficiários do direito à informação, a Corte considera que a pessoa que demanda a informação não precisa demonstrar interesse direto na informação solicitada, visto que esse direito tem uma dimensão individual e social. No que se refere à dimensão individual, a Corte considerou que "la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios" (Corte IDH, 1985, § 31). A dimensão social do direito à informação, embora sua garantia deva ser indissociável da individual, compreende o direito de todos a conhecerem opiniões diversas (Corte IDH, 1985, §§ 32-33).

A pessoa que recebe a informação tem o direito de divulgá-la de modo irrestrito, a fim de alcançar todas as pessoas suscetíveis de se interessarem pela informação pública eventualmente veiculada (Corte IDH, 2006a, § 77). Ademais, quando se restringe o acesso à informação de uma pessoa, há a privação do direito de todos que podem ser alcançados com a informação que esse indivíduo poderia transmitir. Resulta dessa interpretação da Corte interamericana que o direito à informação é um direito individual, mas também um direito coletivo (Corte IDH,

1985, § 30). Dessa maneira, a Corte vincula a liberdade de expressão e o direito à informação à democracia. Para ela, o acesso à informação é condição indispensável para a formação da opinião pública e consequentemente tem um papel essencial na capacidade da sociedade civil de agir e participar dos assuntos públicos assim como exercer seu controle democrático: "uma sociedade que não é informada não é plenamente livre" (Corte IDH, 2006a, § 85).

A decisão *Claude Reyes e outros* contra Chile, a Corte interamericana reconheceu que o direito de acesso à informação pública é um direito humano fundamental, protegido pelos tratados de direitos humanos. Ela operou a passagem da obrigação de difundir as informações que pesa sobre o Estado para o direito de receber a informação que tem o cidadão (BURGORGUE-LARSEN, UBEDA-TORRES, 2008, pp. 576-591). É então nesse esteio que o direito à informação ambiental se conforma: os Estados devem oferecer todo o amparo administrativo-legal necessário para a mais ampla difusão das informações públicas, favorecendo assim a participação de todas as pessoas e da sociedade como um todo na concepção e na gestão da política ambiental, reforçando os imperativos democráticos[284].

2. Alcance do direito à informação ambiental no sistema interamericano de direitos humanos

O sistema interamericano, notadamente a Corte interamericana, apreendeu o direito à informação em sua decisão *Claude Reyes* relativa a violações de direitos humanos relacionadas ao meio ambiente. Embora ainda subsista uma relativa escassez de casos ambientais no âmbito desse sistema de direitos humanos, pode-se inferir que ele admite uma margem nacional de apreciação bastante reduzida aos Estados no que se refere às limitações a esse direito (2.1), estabelecendo ao mesmo tempo importantes obrigações positivas a fim de implementá-lo da forma mais adequada (2.2).

284 « Dans une démocratie, la population a le droit de savoir et devrait avoir facilement accès à l'information (…) » (SCHRAGE, 1999/S, 7).

2.1. Limitações admitidas

As restrições admitidas quanto ao exercício do direito à informação são fixadas no próprio artigo 13.2 da Convenção americana, que estabelece os parâmetros convencionais relativos ao exercício desse direito: a limitação só pode se dar em caso de previsão legal anterior à restrição; para garantir o direito de determinadas pessoas, especialmente das crianças; e para a proteção da segurança nacional e de questões de interesse público geral – condições que configuram o caráter excepcional da limitação. Em sua decisão *Claude Reyes vs. Chile*, a Corte interamericana desenvolveu os padrões dessa determinação convencional e a base a partir da qual os Estados devem definir suas políticas públicas. Nesse sentido, o princípio da máxima divulgação (Corte IDH, 2006, § 92) ao lado dos princípios de transparência e de publicidade que regem o direito à informação[285] exigem que todas as demandas de informação devem ser satisfeitas, com exceção de quando o Estado é exonerado em virtude da previsão convencional. Neste caso, o ônus da prova quanto à legitimidade da restrição pesa sobre o Estado, que deve fundamentar as limitações estabelecidas (Corte IDH, 2006a, §§ 88-94).

No caso em exame, o Comitê de investimentos estrangeiros havia justificado a recusa de satisfazer a solicitação dos requerentes relativa às informações financeiras das empresas privadas implicadas no projeto de deflorestação, por ter considerado que elas iam de encontro com o interesse coletivo do desenvolvimento do país. Ademais, segundo o Comitê, desconhecendo tais informações, não cabia a ele empreender esforços para obtê-las. Os requerentes denunciaram a arbitrariedade da autoridade pública quanto à classificação da informação em confidencial que engendra uma insegurança jurídica acerca das ações do Estado, critérios acolhidos pela Corte interamericana no que se refere às consequências da negação de fornecer informações (Corte IDH, 2006a, §§ 97-98). Os requerentes provaram assim que foram impedidos de exer-

285 "O princípio da máxima divulgação ordena desenhar um regime jurídico no qual a transparência e o direito de acesso à informação sejam a regra geral, sujeita a estritas e limitadas exceções. Desse princípio, advêm as seguintes consequências: (1) o direito de acesso à informação deve estar submetido a um limitado regime de exceções, que deve ser interpretado de modo rigoroso, de tal forma que se favoreça o direito de acesso à informação; (2) toda decisão negativa deve ser motivada e, nesse sentido, cabe ao Estado o ônus de provar que a informação solicitada não pode ser revelada; e (3) diante de uma dúvida ou de uma lacuna legal, deve prevalecer o direito de acesso à informação" (CIDH, 2011, p. 4).

cer seu controle democrático quanto aos aspectos sociais, econômicos e comerciais do projeto e incapazes de medir os impactos ambientais da deflorestação e consequentemente de participar da gestão pública (Corte IDH, 2006a, § 99).

Desse modo, as restrições toleradas pela Corte interamericana quanto ao direito à informação ambiental devem estar previstas na lei em razão do interesse geral, considerando que lei, para esta jurisdição, é aquela constituída pelos atos normativos adotados pelo poder legislativo democraticamente eleito e em acordo com os procedimentos estipulados pela Constituição (Corte IDH, 2006, § 89). Ademais, se existir algum imperativo legalmente estabelecido para o não fornecimento das informações, o Estado deve fundamentar o indeferimento com clareza para que os requerentes sejam devidamente comunicados da recusa do acesso à informação solicitada. Devem estar justificadas as razões da negação juridicamente, e a recusa amparada pela Convenção americana (Corte IDH, 2006, § 120).

Nessa medida, a Corte interamericana considera que somente são admitidas limitações ao direito à informação quando elas são necessárias em virtude do interesse público, respeitando as exigências de uma sociedade democrática. Para tanto, elas devem se fundar diretamente no alcance do objetivo e interferir minimamente no exercício do direito à informação. Elas devem estar pautadas na proporcionalidade, e serão justificadas se vinculadas a objetivos legítimos se provado que a divulgação da informação prejudica esse objetivo legítimo, sendo que este último deve ser mais importante que o interesse público de ter acesso à informação. Nesse esteio, a restrição só pode ser admitida dentro de um prazo razoável, e o sigilo mantido enquanto seja justificada a proteção de um dos interesses estabelecidos pelo artigo 13.2 (CIDH, 2011, pp. 17-18). Cumpre ressaltar que o fator tempo é um elemento de extrema importância no que se refere às informações ambientais. Isso porque o acesso à informação nesse domínio tem normalmente um caráter preventivo, objetivando aplicar o princípio de precaução ou participar da decisão pública (AGUILA, 2012, p. 185). Essas características da informação ambiental poderão ser objeto de atenção dos órgãos de controle do sistema interamericano quando forem confrontados a outros casos em que o direito à informação ambiental esteja em questão, no sentido de especificarem ainda mais o alcance da limitação a esse direito.

Verifica-se assim que o enquadramento determinado sistema interamericano de direitos humanos no que se refere às limitações admitidas ao direito à informação é bastante rigoroso. Da mesma forma, ela dita aos Estados de colocarem em prática uma série de medidas visando assegurá-lo.

2.2. Obrigações incontornáveis

A Corte interamericana de direitos humanos estabeleceu obrigações positivas relativas à implementação do direito à informação, contribuindo ao desenvolvimento de um patamar mínimo visando assegurar esse direito no âmbito dos Estados da América latina. A partir de uma construção das jurisdições internacionais de direitos humanos, as obrigações positivas exigem que as autoridades nacionais desenvolvam todas as medidas necessárias, razoáveis e adequadas para proteger um direito humano, sendo que elas podem ser jurídicas ou institucionais (SUDRE, 1995, pp. 363-384). Nessa perspectiva, as obrigações positivas visam garantir a efetivação dos direitos garantidos pela Convenção americana. No que se refere ao direito à informação, o sistema interamericano não apenas reafirmou os contornos das limitações a ele admitidas em virtude do próprio artigo 13 por meio das obrigações positivas, como estabeleceu uma série de medidas que recaem sobre o Estado com vistas à sua efetivação. Dessa maneira, eles devem responder "de modo oportuno, completo e acessível a informação solicitada, ou, em sua falta, apresentar em um prazo razoável as razões legítimas que impedem o acesso" (CIDH, 2011, p. 8).

A Comissão interamericana compreende que é essencial que seja adotado um recurso administrativo efetivo e idôneo para garantir a universalidade do exercício do direito à informação. Ele deve ser simples e de fácil acesso; gratuito ou de baixo custo; eficaz, favorecendo que as respostas sejam dadas rapidamente. Ademais, a administração pública deve considerar que a informação pode ser comunicada de forma oral (ou eventualmente em outras línguas quando a informação for solicitada por povos indígenas); que ela deve assessorar as pessoas a buscarem as informações e, em caso de indeferimento arrazoado, criar todas as possibilidades para que o indeferimento seja questionado perante as

instâncias judiciárias (CIDH, 2011, p. 9). Nesse sentido, a Corte interamericana afirmou que o Estado deve reunir todas as condições administrativas para que as solicitações de informação sejam atendidas (Corte IDH, 2006, § 151). A criação de um mecanismo especial para garantir o exercício desse direito poderia ser uma iniciativa interessante: por exemplo, o México criou um órgão de controle do acesso à informação em virtude da lei federal de transparência e de acesso à informação pública governamental de 11 de junho 2002, podendo ser considerado uma boa prática em termos de transparência e de acesso à informação pública. A característica preventiva da informação ambiental pode ser contemplada pelo desenvolvimento desses mecanismos administrativos. Eles devem atuar de modo célere e seguindo um desenho institucional que permita o acesso à informação ambiental a fim que o cidadão possa agir no interesse da proteção ambiental.

Ademais, os Estados têm a obrigação de recolher ou produzir informações, como determinou a Comissão interamericana, sobretudo no que se refere à criação de indicadores referentes aos direitos econômicos, sociais e culturais (CIDH, 2011, pp. 12-13). O Estado deve orientar suas políticas públicas a partir das informações que ele coleta. Por exemplo, a justificativa do Comité de investimento estrangeiro no caso chileno de que não era sua obrigação buscar as informações que não foram fornecidas pela empresa não pode imperar. Ora, tal dever é essencial em matéria ambiental, visto que a realização de atividades que possam eventualmente impactar o meio ambiente devem ser recenseadas e controladas pela autoridade pública, como exigem os padrões internacionais relativos à avaliação de impacto ambiental. O Estado devem assim organizar as informações colocando-as à disposição de seus cidadãos, promovendo uma cultura de transparência (CIDH, 2011, p. 13).

Uma outra faceta da obrigação de implementação do direito à informação pelas autoridades públicas é a criação de condições para que o indeferimento ou o não fornecimento pleno das informações demandadas sejam questionados judicialmente, sendo que os recursos devem ser céleres para atender às necessidades que impõe esse direito (Corte IDH, 2006, § 231). O recurso judicial deve apreciar o litígio visando verificar se houve violação do direito de acesso à informação e em caso positivo determinar que a autoridade competente forneça a informação requerida. Essa determinação do sistema interamericano vai ao encontro do direito de acesso à justiça em matéria ambiental, que constitui um dos pilares da participação do público como estipulado pelo princípio 10 da Declaração de Rio.

Ao lado da garantia judiciária, o Estado tem a obrigação de adequar seu ordenamento jurídico interno com vistas à implementação do direito à informação. Nesse sentido, sob fundamento do artigo 2 da Convenção americana, a Corte determina que ele deve suprimir todas as normas que impedem ou violem o pleno exercício do direito à informação assim como adotar os dispositivos legais necessários para sua efetivação. O Estado deve implementar não somente um marco jurídico, como anular os entraves legais e administrativos que obstem o acesso à informação e capacitar seus agentes públicos para o oferecimento das informações requeridas de forma adequada (Corte IDH, 2006, § 163).

Conclusão

O escopo do direito à informação desenvolvido no âmbito do sistema interamericano de direitos humanos evidencia claramente sua aderência ao campo ambiental. Se as obrigações determinadas aos Estados relativas à matéria são gerais, tudo indica que a Comissão e a Corte estão cada vez mais permeáveis às preocupações ambientais e consequentemente têm vocação a especificar ainda mais os contornos do direito à informação quando relacionado ao meio ambiente, visto que se trata de uma questão de interesse geral que pode impactar o exercício dos direitos humanos. Nesse sentido, é possível inferir que com vistas a proteger a vida, a saúde, um meio ambiente sadio e diversos outros direitos humanos, esse sistema regional poderá ampliar ainda mais a garantia dos direitos ambientais de caráter processual, notadamente o direito à informação ambiental.

Desse modo, embora o direito à informação ambiental não seja diretamente consagrado nos textos fundadores do sistema interamericano de direitos humanos, seus órgãos de controle podem fazer uma atualização do direito à informação à luz dos imperativos ambientais. A Corte interamericana já determinou que suas disposições legais não po-

dem ser interpretadas de modo a restringir os direitos humanos (Corte IDH, 1982), utilizando-se do método de interpretação *pro-homine*. Esta técnica de interpretação revela o cruzamento de suas fontes e a invocação de normas de *soft law* e outras fontes exógenas a fim de determinar o alcance dos direitos humanos consagrados no sistema da Convenção americana. Nessa direção, a Corte teve a ocasião de afirmar que "os tratados internacionais de direitos humanos são instrumentos vivos cuja interpretação deve se adaptar à evolução do tempo e às condições de vida atuais" (Corte IDH, 2001, § 146).

Essa possibilidade de interpretação evolutiva da Convenção americana encontra perfeitamente o princípio de não regressão em direito ambiental, amparado pelo Relatório "O futuro que queremos" fruto da Conferência de Rio + 20. Assim, considerando que o direito ao meio ambiente é cada vez mais consagrado como um direito humano por diversas constituições nacionais (BOYD, 2012), todas as obrigações relativas à sua implementação devem ser respeitadas e não sofrerem nenhuma restrição. As políticas ambientais precisam ser progressivamente ampliadas visando a garantia da proteção da vida humana presente e futura e de seu meio ambiente. Um recuo dos direitos vinculados à defesa ambiental constituiria uma regressão da proteção do meio ambiente que poderia ser condenado pelo sistema interamericano (PRIEUR, 2014, p. 202).

Nesse sentido, a participação do público às decisões ambientais ocupa um lugar essencial não somente no campo do direito internacional ambiental, mas no âmbito de proteção do direito internacional dos direitos humanos. Esse princípio que se desdobra em direito à informação, participação nas tomadas de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental, engendra um direito-dever de todos, na medida em que todos os cidadãos são convocados a participar das questões de interesse geral. A participação torna-se um direito visto que as instâncias públicas devem permitir amplamente que ela ocorra, tanto pela via do direito à informação quanto pelo desenvolvimento de mecanismos capazes de favorecer a participação. Ela é também um dever-responsabilidade (JONAS, 1995) de todos em relação à proteção do meio ambiente.

A decisão da Corte interamericana *Claude Reyes* teve um impacto positivo no Chile que desde então é um dos motores no âmbito regional latino-americano no que se refere ao estabelecimento de padrões efetivos para o acesso à informação. O sistema interamericano

dessa forma opera uma contribuição importante com vistas à efetivação do direito à informação, estendida ao direito à informação ambiental. De acordo com o movimento de afirmação da necessidade de proteção ambiental, e a partir da mobilização da interpretação evolutiva dos tratados de direitos humanos, conforme esse sistema for impulsionado a tratar da questão da informação nessa matéria, ele terá maior vocação e permeabilidade para incorporar em suas decisões os fatores ambientais.

Bibliografia

ANTON, Donald; SHELTON, Dinah. *Environmental Protection and Human Rights*, Nova Iorque, Cambridge University Press, 2011.

BOYD, David R. *The Environmental Rights Revolution. A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, University of British Columbia Press, 2012.

BOYLE, Alan. "Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment", *Fordham Environmental Law Review*, Vol XVIII, 2007, pp. 471-511.

BURGORGUE-LARSEN, Laurence. "Les nouvelles tendances dans la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones y Internacionales de Vitoria- Gasteiz 2008,* Universidad del Pais Vasco, Bilbao, 2009, pp.149-180.

_____.; UBEDA TORRES, Amaya, *Les grandes décisions de la Cour interaméricaine des droits de l'homme*, Bruxelas, Bruylant, 2008.

CIDH, O direito ao acesso à informação no marco jurídico interamericano, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12, 7 de março de 2011, 2a. Edição.

Corte EDH, 30 de março de 2005, *Taskin e outros vs. Turquia*, n. 49517/99.

Corte IDH, 24 de setembro de 1982, *"Otros tratados" objeto de la función consultativa de la Corte (art. 64 Convención americana sobre derechos humanos,* Opinião consultiva OC-1/82.

Corte IDH, 13 de novembro de 1985, *La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención americana sobre derechos humanos)*, Opinião consultiva OC-5/85.

Corte IDH, 31 de agosto 2001, *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, Fundo, reparações e custas, Série C, n. 79.

Corte IDH, 17 de junho de 2005, *Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, Fundo, reparações e custas, Série C, n. 146.

Corte IDH, 28 de novembro de 2007, *Pueblo Saramaka vs. Suriname*, Exceções preliminares, fundo, reparações e custas, Série C.

Corte IDH, 19 de setembro de 2006a, *Claude Reyes e outros vs. Chile*, Fundo, reparações e custas, Série C, n. 151.

Corte IDH, 1 fevereiro de 2006b, *López Álvarez vs. Honduras*, Fundo, reparações e custas, Série C, n. 141.

Corte IDH, 27 de junho de 2012, *Kichwa de Sarayaku vs. Equador*, Fundo, reparações e custas, Série C, n. 245.

Corte IDH, 25 de novembro de 2015, *Pueblos Kaliña et Lokono c. Suriname*, Fundo, reparações e custas, Série C, n. 309.

FARIA MOREIRA TEIXEIRA, Gustavo, *Greening no Sistema Interamericano de Direitos Humanos*, Curitiba, Juruá, 2011.

GAMBOA, Jorge Calderón, "Pueblos indígenas y medio ambiente en la jurisprudencia de la Corte interamericana de derechos humanos : un desafío verde", *Curso sobre Los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano*, OEA, Costa Rica, 2009.

JONAS, Hans. *Le principe responsabilité : une éthique pour la civilisation technologique*, Paris, Ed. du Cerf, 1995.

KRAVCHENKO, Svitlana. "Is Access to Environmental Information a Fundamental Human Right?", *Oregon Review of International Law*, Vol. 11, 2009, pp. 227-265.

NAÇÕES UNIDAS, Sociedad, derechos y medio ambiente. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia, Novembro de 2016.

PERRUSO, Camila. "La nature prise en compte par la Cour interaméricaine des droits de l'homme : une révolution ?", in Milon, Pauline; Samson, David, *Révolution juridique, révolution scientifique*, Presses Aix-Marseille, 2013.

PRIEUR, Michel. "La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale", *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, 1999, pp. 9-29.

_____. *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelas, Bruylant, 2014.

SANDS, Philippe, *Greening international law*, Londres, Earthscan, 1993.

SCHRAGE, Wiecher. « La convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière de l'environnement », *RJE*, Numéro spécial, La convention d'Aarhus, 1999/S.

SUDRE, Fréderic, "Les obligations positives dans la jurisprudence européenne des droits de l'homme", *RTDH*, 1995, pp. 363-384.

Capítulo 12
Os modelos de divulgação de informação ambiental: experiências comparadas e perspectivas para o Brasil

Ivano Alogna[286],
Márcia Fajardo Cavalcanti de Albuquerque[287]

Introdução

A difusão de informação ambiental pode trazer benefícios para todos os atores da sociedade. A informação e o conhecimento sobre o meio ambiente, em especial o científico, são elementos essenciais para a construção de estratégias e políticas de proteção ambiental mais eficazes. O acesso à informação garante igualmente mais transparência aos processos decisórios de maneira a assegurar uma ampla participação pública. Outrossim, a divulgação de informação ao público garante o direito do cidadão de ser informado sobre fatores de influência sobre sua saúde e seu bem-estar. Nesse contexto, o direito ao acesso à informação ambiental foi internacionalmente reconhecido através do Princípio 10 da Declaração Rio 92 que dispõe sobre o direito ao acesso público a informações relativas ao meio ambiente, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas, incumbindo aos Estados facilitar e estimular a conscientização e a participação popular. A declaração foi o ponto de partida para o desenvolvimento do primeiro instrumento internacional juridicamente vinculante, a Convenção de Aarhus, de 1998, sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente. Em

286 Doutorando em Direito Comparado, Universidade Paris II Panthéon-Assas e Università degli Studi di Milano.
287 Doutoranda em Direito Público, Universidade Paris I Panthéon-Sorbonne e Universidade Presbiteriana Mackenzie de São Paulo.

2003, a convenção foi incorporada ao direito europeu através da Diretiva 2003/04/EC e da Diretiva 2003/35/EC (Banisar et al., 2012). Como desdobramento da Convenção de Aarhus, o Protocolo de Kiev relativo ao Registro de Emissão e Transferência de Poluentes foi adotado durante uma reunião extraordinária das partes em 2003. Tal protocolo estabelece o dever das empresas privadas de divulgar informações sobre substâncias tóxicas emitidas no meio ambiente através de inventários e registros (Banisar et al., 2012).

Observamos que os instrumentos supracitados constituem um importante arcabouço legal internacional para a implementação do mecanismo de divulgação de informações ambientais, instrumento político alternativo mais flexível e eficaz para a proteção ambiental, com menores custos para o Governo e para as comunidades. O uso da divulgação de informações ambientais ou na acepção Anglo-Saxônica «*environmental information disclosure (EID)*» como instrumento de regulação é considerada parte de uma "terceira geração" na evolução de políticas de luta contra a poluição, seguindo a geração dos instrumentos jurídicos clássicos de comando e controle ou *command and control* e dos instrumentos econômicos (sistemas de taxas e subvenções, mercados de direito a poluir etc.) (Tietenberg, 1998). Nesta "terceira geração" de políticas ambientais, a informação possui o papel de incitação, através de um valor situado a meio caminho entre as ciências sociais e a economia: a reputação. A partir da divulgação de relatórios públicos, as empresas são capazes de melhor compreender sua performance ambiental, se tornando capazes de tomar medidas a fim de aperfeiçoá-la. A divulgação de informações ambientais é igualmente importante na medida em que ela permite que a sociedade civil monitore as empresas poluidoras e as agências governamentais encarregadas da proteção ambiental. Convém salientar que o conceito de EID pode se referir a três tipos de instrumentos: o primeiro é denominado assistência técnica[288], através do qual é fornecido às empresas um suporte informativo sobre novas tecnologias voltadas para a redução da emissão de poluentes ou a disponibilização de informações aos consumidores a fim de torná-los conscientes dos riscos que a exposição a certos produtos químicos pode causar à saúde; o segundo instrumento é denominado *third party* (terceiros), pois ele se concentra sobre informações relacionadas à performance ambiental de empresas particulares; o último instrumento também é denominado *third party* (terceiros), mas desta vez, visando a divulgação de características ambientais de produtos ou serviços (com foco nos consumidores).

Para este trabalho, nos concentraremos principalmente sobre o primeiro dos instrumentos *third party*, que visa a fornecer informações sobre a performance ambiental das empresas. Tal regulamentação é definida por grande parte da literatura como "*government mandated public disclosure of information on the environmental performance of regulated entities*"(divulgação de informação ambiental obrigatória sobre a performance ambiental de entidades reguladas) (Case, 2005, p. 383). Ao longo das últimas três décadas, a eficácia de tal instrumento foi testada por sistemas jurídicos bastante diferentes como o modelo americano *Toxic Release Inventory,* o modelo mexicano *Emisiones y Transferencia de Contaminantes,* o modelo canadense de Inventário Nacional de Poluentes, o modelo europeu *European Pollutant Release and Transfer Register* e o modelo chinês de Medidas Nacionais de Informação sobre Divulgação Ambiental. A análise das diversas experiências ao redor do mundo nos permitirá compreender melhor a eficácia do instrumento de divulgação ambiental de acordo com as particularidades de cada localidade, com um enfoque especial no caso brasileiro. Assim, tentaremos responder a algumas questões versando sobre o objetivo do instrumento, o conteúdo da informação a ser divulgada e por meio de qual mecanismo, sobre os principais interessados na divulgação da informação ambiental e sobre o papel da sociedade civil na eficácia do instrumento.

O trabalho será estruturado em duas grandes partes. Primeiramente, iremos discutir sobre o conceito de EID e de que maneira o instrumento foi assimilado por diversos países (1). Logo após, analisaremos de que forma o instrumento está sendo implementado no Brasil e discutiremos pontos sobre a eficácia do EID diante de cenários tão distintos (2).

288 "*Technical assistance program*", de acordo com RUSSELL e CLARK (2005)

1. O conceito de EID e sua assimilação a nível mundial

Observamos que o conceito de EID pode parecer mais complexo que o conceito dos demais instrumentos de proteção ambiental. Assim, em um primeiro momento, iremos analisar o conceito de EID através de uma abordagem evolutiva e reflexiva, para, a seguir, examinar de que maneira o instrumento foi implementado internacionalmente.

1.1. A divulgação de informações ambientais: uma abordagem evolutiva e reflexiva

Nos últimos anos, a divulgação de informações ambientais se tornou um instrumento fundamental para a proteção do meio ambiente e para a luta contra a poluição em todas suas formas: poluição atmosférica, poluição dos cursos d'água, resíduos sólidos, químicos e tóxicos. Trata-se de uma alternativa "evolutiva" aos instrumentos tradicionais de proteção ambiental denominados "comando e controle", os quais, desde os anos setenta, foram o modelo dominante de regulação do controle à poluição (Case, 2005, p. 379). Apesar da clara divergência doutrinária quanto à extensão de sua definição[289], os instrumentos de "comando e controle" são tradicionalmente representados pelo tipo de controle hierárquico baseado no estabelecimento de normas de desempenho, *performance standard*, ou de tecnologia, *design standard*, referentes ao processo de produção. Tal instrumento visa a promover a internalização dos custos ambientais por parte das empresas poluidoras através da imposição de padrões, de tecnologias, de procedimentos de autorização e de controles e sanções.

É importante salientar que, ao longo dos anos, os instrumentos de "comando e controle" foram objeto de diversas críticas em razão dos custos demasiado elevados e de seus objetivos pouco flexíveis, sendo considerados por muitos como um modelo ultrapassado (Case, 2001 e Harrison, 1998). Em resposta a tais críticas, durante os anos oitenta, outra categoria de instrumentos jurídicos foi estabelecida, os instrumentos de incentivos econômicos ou *market-based instruments*. Estes instrumentos[290] se revelam mais flexíveis em relação aos limites impostos pelo mecanismo de "comando e controle", com custos inferiores e com um impacto mais abrangente sobre as diferentes fontes de poluição. Além disso, geram um maior incentivo à inovação tecnológica em comparação com os instrumentos tradicionais (Stavins, 2007). Entretanto, tal instrumento não constitui uma solução definitiva, também estando sujeito a limites e críticas. Um de seus pontos mais debatidos diz respeito a questões de equidade. A visão "economicista", típica desses instrumentos, é de difícil concepção, pois concede ao indivíduo a possibilidade de aceitar expor sua saúde a um maior risco apenas pelo fato de ser economicamente mais rentável diminuir a poluição em outro lugar, como é o caso dos direitos de poluir comercializáveis. Assim, a utilização do EID como instrumento de regulação é considerada parte de uma "terceira geração" na evolução de políticas de controle à poluição, em seguida aos dois instrumentos supracitados (Tietenberg, 1998). Em comparação com os instrumentos de "primeira fase", baseados em mecanismos autoritários definidos como *top-down* (de cima para baixo) (Case, 2005, p. 384), o EID está envolto por uma dinâmica mais complexa, denominada *bottom-up* (de baixo para cima). Segundo tal dinâmica, a proteção ambiental é obtida através da pressão exercida pela comunidade sobre os responsáveis pela poluição, influenciando os comportamentos ambientalmente relevantes.

Já em comparação aos instrumentos ditos de "segunda geração" ou incentivos econômicos, observa-se diferenças claras. Tal instrumento sanciona o poluidor através de mecanismos puramente econômicos, seja pela tributação ambiental que provoca a internalização de custos (podendo também representar um incentivo para a adoção de melhores comportamentos) ou pela troca de quotas de emissões, constituindo uma vantagem econômica para empresa que polui menos. Ao contrário desta lógica, a informação transmitida através do EID desempenha um papel de incentivo, substituindo o ganho pecuniário, posicionado no coração do instrumento precedente, por um valor situado a meio

289 Segundo uma parte da literatura, apenas as regulações estabelecendo tecnologias e modos de produção deveriam ser consideradas como parte dos instrumentos de « comando e controle », e não aquelas relacionadas aos níveis fixos de performance.

290 Podemos citar como exemplos a tributação ambiental, as quotas de poluição negociáveis, as subvenções e os mecanismos de responsabilidade.

caminho entre as ciências sociais e a economia: a reputação. Destaca-se que a evolução em matéria de proteção ambiental nas últimas décadas refletiu no desenvolvimento e difusão do EID. Tal afirmação é apoiada por um estudo recente sobre as diferentes políticas européias realizado por Holzinger et al. (2008). O estudo demonstrou que a utilização de instrumentos baseados na divulgação de informação passou de 1,5% do total de instrumentos de proteção ambiental utilizados durante os anos setenta, para 11,3% dos instrumentos utilizados na primeira década do novo milênio.[291]

A intenção por trás deste tipo de instrumento jurídico é a conscientização corporativa sobre sua "reputação" no mercado ou frente aos consumidores ou às comunidades onde as empresas exercem suas atividades de produção. Na verdade, os consumidores podem reduzir ou até parar de comprar os produtos de uma determinada empresa por causa de seu desempenho ambiental negativo ou os investidores podem evitar a compra de ações de determinada empresa, porque preferem investir em concorrentes com melhores performances ambientais ou porque reconhecem os riscos de se associarem a uma empresa poluidora (Cohen e Santhakumar, 2007). De acordo com Schutter e Lenoble (2010, p. 56), "a preocupação com a reputação cria um conjunto híbrido de pressões que envolvem aspectos referentes à concorrência e à comunidade, o que pode ser caracterizado como a 'licença social para operar'." Trata-se de uma permissão requerida pela sociedade, sem a qual a empresa não poderia operar de maneira legítima, podendo ser vivida de maneira mais ou menos intensa, de acordo com o grau de envolvimento que a empresa possui com as comunidades vizinhas.

Nesse sentido, não podemos esquecer a importância do IED como um instrumento *bottom-up*, fortalecido pela pressão exercida pelas comunidades vítimas de poluição, pela pressão dos grupos ambientais ou dos grupos de consumidores. Tais grupos podem exercer pressões sobre as empresas, visando estimular a melhoria de suas operações e padrões de produção; sobre os governos, visando a implementação de controle ou de regulamentação mais severa; ou sobre as autoridades judiciárias, para que os responsáveis por danos ambientais sejam processados

291 A divulgação de informações é o segundo tipo de instrumento mais utilizado para a proteção ambiental, seguindo o instrumento convencional de comando e controle que passou de 65,2% do total dos instrumentos utilizados nos anos 1970 para 51,8% após os anos 2000.

em justiça. Tal característica faz com que o EID seja classificado pela doutrina como "direito ambiental reflexivo" ou *reflexive environmental law*, definida como "uma teoria jurídica e uma abordagem prática para a regulamentação que visa a incentivar processos de auto-reflexão e auto-crítica no seio das instituições sociais em relação aos efeitos que elas possam causar sobre o meio ambiente natural" (Orts, 1995, p. 780).

Os instrumentos de divulgação de informações ambientais encontram-se então incluídos em uma "família" de instrumentos jurídicos que refletem um novo conceito de regulação (Stewart, 2001). No quadro do "direito reflexivo" as incitações econômicas são um fator importante, mas não o único, pois os fatores normativos e sociais desempenham um papel fundamental (Kleindorfer e Orts, 1998). Kleindorfer e Orts (1998) destacam que os instrumentos de informação funcionam graças a duas instituições sociais primárias: o mercado econômico e a opinião pública. Assim, a crescente preponderância deste tipo de instrumento, relacionado a um conceito peculiar como o conceito de reputação e a dinâmicas reflexivas, poderá exigir a elaboração de um estudo interdisciplinar da matéria. Deveríamos considerar não apenas as razões políticas e jurídicas para sua implementação, mas também as dinâmicas socioeconômicas ligadas ao seu funcionamento e ainda à própria percepção das informações ambientais pelo público. Destacamos que o último aspecto psicológico-social está ligado ao sistema jurídico e à cultura ecológica do país de implementação do instrumento. A partir de uma análise dos diversos exemplos de EID, podemos procurar identificar as diferenças que tornam um modelo mais adequado ou eficaz que outro, em especial sobre sua capacidade de impacto real sobre o comportamento de uma empresa. Assim, examinaremos a seguir os diferentes modelos internacionais de EID.

1.2. O panorama das diferentes experiências internacionais em matéria de EID

O instrumento de divulgação de informações ambientais foi desenvolvido mundialmente por diversos sistemas jurídicos em modalidades e tempos diferentes, seguindo a influência dos países mais avançados em matéria de política ambiental. Nesta seção, iremos analisar a

implementação de tal instrumento pelos Estados Unidos, país precursor, pelo Canadá, pelo México, pela Europa e pela China). Nos Estados Unidos, a figura do instrumento de divulgação pública de informações ambientais existe desde a entrada em vigor da Lei sobre a Política Ambiental Nacional – *National Environmental Policy Act* de 1969. A lei prevê a disponibilização de informações ambientais ao público como um requisito prévio para o processo de tomada de decisão referente à implementação de atividades potencialmente impactantes ao meio ambiente. Tal previsão constituiu um grande incentivo às empresas e aos governos estaduais para a redução dos impactos ambientais negativos resultantes de suas operações. Já em 1986, o país estabeleceu o primeiro modelo de EID, visando a estimular uma melhor proteção ambiental através da informação. O *Toxics Release Inventory – TRI* (Inventário de Emissões Tóxicas) foi implementado logo após a ocorrência de dois dos mais graves acidentes químicos industriais da história: em Bophal, India, em 1984; e em West Virginia (de alcance mais modesto), ambos causados pela empresa norte-americana, Union Carbide (Sage, 1999).

O TRI encontra-se fundamentado no artigo 313 da Lei sobre o Planejamento de Emergência e o Direito de Saber das Comunidades (Emergency Planning and Community Right-to-Know Act – EPCRA) (Sage, 1999), publicada em resposta à cobertura da mídia sobre os desastres supracitados. Tal artigo obriga as empresas a apresentar relatórios anuais sobre a quantidade de substâncias tóxicas emitidas por elas (dentre as 650 substâncias estabelecidas pelo TRI) e sobre a quantidade de substâncias tóxicas transferidas pelas suas usinas de tratamento, armazenamento e eliminação. A Agência de Proteção Ambiental Americana é competente para adicionar à lista produtos químicos ou categorias químicas que cumpram com certos requisitos de toxidade e que possuam efeitos adversos ao meio ambiente e à saúde humana. Destaca-se que o TRI sofreu algumas transformações com o passar dos anos. Com o advento da Lei de Prevenção de Poluição em 1990, o escopo do TRI foi ampliado, obrigando a divulgação de tipos adicionais de transferências de químicos *on-site* e *off-site*, juntamente com a divulgação de informações sobre atividades de reciclagem e de minimização de resíduos. Em 1993, foram incluídas ao cadastro do TRI atividades do Governo Federal. Em 1997, o Congresso autorizou a Agência de Proteção Ambiental a expandir as categorias industriais obrigadas a se

cadastrarem no TRI, sob a alegação de que o público possui direito a ser informado tanto sobre emissões acidentais quanto sobre emissões rotineiras, de maneira a maximizar a acessibilidade e a utilização da informação pelo público (Bünger, 2012).

As informações coletadas através do TRI encontram-se disponíveis em uma base de dados virtual que pode ser consultada por qualquer parte interessada e a síntese das estatísticas é fornecida a cada ano através do Relatorio *TRI Public Data Release.*[292] Ademais, alguns grupos ambientais, como o Fundo de Defesa Ambiental – *Environmental Defense Fund (EDF)*, auxiliam na publicidade e compreensibilidade das informações, divulgando os dados através de uma variedade de formatos gráficos, para que os cidadãos sejam capazes de observar a quantidade de substâncias que foi emitida por cada empresa (Kraft, 2011). Salienta-se que os Estados Unidos, o Canadá e o México formaram uma Comissão Ambiental de Cooperação como estipulado pelo Tratado Norte-Americano de Livre Comércio – NAFTA, assinado em 1991 entre EUA e Canadá, com a adesão posterior do México em 1992. Um dos objetivos da Comissão foi estimular o Canadá e o México a adotarem o instrumento de Registro de Emissão e Transferência de Poluentes seguindo o exemplo americano, visando à melhoria da qualidade ambiental, devido à integração, análise, comparação e difusão de dados ao público (The Working Group on Community Right-to-Know, 2006).

Assim, o Canadá adotou em 1992 o *National Pollutant Release Inventory - NPRI* (Inventário Nacional de Emissão de Poluentes), graças à colaboração de diversos agentes da indústria, de organizações internacionais, organizações sindicais e de agências locais e nacionais. O instrumento encontra seu fundamento legal nos artigos 46 a 50 da Lei Canadense de Proteção Ambiental – *Canandian Environmental Protection Act (CEPA)* – de 1999. Tais artigos dispõem sobre a obrigação do Ministro do Meio Ambiente de exigir a comunicação sobre certas substâncias químicas emitidas por empresas, garantindo a publicação de tais informações através de um registro de emissão e transferência de poluentes. O NPRI prevê a divulgação de informações sobre mais de 300 produtos químicos emitidos por empresas que possuem dez ou mais empregados efetivos durante o ano e que utilizam qualquer das

292 Dados disponíveis em <http://www2.epa.gov/toxics-release-inventory-tri-program>.

substâncias presentes na lista oficial em quantidade igual ou superior a 10 toneladas por ano.[293] Os dados devem ser transmitidos ao Ministério do Meio Ambiente de maneira eletrônica e são publicados anualmente na Gazeta do Canadá. As empresas que omitirem a comunicação de algum dos dados exigidos pelo NPRI, que não o comunicarem a tempo ou que comunicarem informação falsa ou enganosas estarão sujeitas ao pagamento de multas através da aplicação das sanções previstas pelas Seções 272 e 273 do CEPA (Environment Canada, 2014). Os principais objetivos do NPRI são determinar as prioridades para a prevenção da poluição, colaborar com a avaliação de riscos e com a gestão dos produtos químicos, colaborar com o desenvolvimento de regras visando à redução da poluição, incentivar a redução de emissão de poluentes e melhorar a compreensão do público (Governo do Canadá, 2015).

Alguns anos mais tarde, o México implementou em 2006 o *Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes- RETC.* Trata-se de um banco de dados que põe à disposição do público informações relativas à emissão e transferência de poluentes tóxicos (104 substâncias) por diferentes categorias de indústrias do país (mais de 1.000 plantas industriais), incluindo as indústrias de automóveis, de concreto, de petróleo, de papel, químicas, elétricas e siderúrgicas. O instrumento mexicano foi implementado com base no artigo 109 bis (reformado em 2001) da Lei Geral de Equilíbrio Ecológico e Proteção ao Ambiente – LGEEPA, que dispõe que a Secretaria, os Estados, o Distrito Federal e Municípios devem implementar um Registro de Emissões e Transferência de Poluentes ao ar, água, solo e subsolo (Lei Geral de Equilíbrio Ecológico e Proteção ao Ambiente, 1988). A informação publicada através do RETC se baseia em dados recolhidos durante os dois anos precedentes. Além de proporcionar um poderoso incentivo a fim de prevenir a poluição industrial, o instrumento mexicano garante ao público o direito à informação sobre as externalidades ambientais, oferecendo assistência às autoridades públicas para identificar os progressos realizados e as prioridades a serem alcançadas na esfera ambiental e para determinar o nível de adesão das empresas aos padrões internacionais.

293 A lista inicial contava com a presença de 176 produtos químicos, transcritos do TRI, com exceção dos produtos não comercializados no Canadá, demonstrando a importância do instrumento americano como modelo jurídico fundamental (Commission for Environmental Cooperation, *Taking Stock - North American Pollutant Releases and Transfers*, vol. 14, 2005-2010).

Do outro lado do Atlântico, a Europa também abriu rapidamente o caminho para o desenvolvimento de instrumentos de EID. O Quinto Programa de Ação Comunitário pelo Meio Ambiente (1993-2000) enfatizou a importância da "responsabilidade partilhada" como a única maneira de mudar positivamente o estado geral do meio ambiente na União Européia. O programa se concentrou sobre os atores econômicos e sociais que produzem efeitos sobre o meio ambiente como a administração pública, as empresas, a sociedade civil, os indivíduos e as associações. Para alcançar seus objetivos, o programa previu a utilização de diversos instrumentos ambientais, não apenas os instrumentos tradicionais de comando e controle e os instrumentos de mercado, como também a utilização de novos instrumentos, a exemplo da divulgação de informações (Quinto Programa de Ação Comunitário pelo Meio Ambiente (1993-2000). Assim, através de uma decisão da Comissão Européia, em 17 de Julho 2000[294] e sob influência do modelo americano de TRI, foi criado o *European Pollutant Emission Register – EPER* (Registro Europeu de Emissão de Poluentes). Tal instrumento encontra-se fundamentado no Artigo 5 (9) da Convenção de Aarhus, que estabelece que a União Européia deve implementar gradativamente um sistema coerente de Inventários de Emissão de Poluentes acessíveis publicamente; e no Artigo 15 (3) da Diretiva 96/61 da Comissão Européia, segundo o qual um inventário das principais emissões e fontes poluidoras deveria ser publicado pela Comissão a cada três anos, baseado em dados fornecidos pelos Estados-Membros (Bünger, 2008). Todos os Estados-Membros são obrigados a informar à Comissão sobre emissões provenientes de todas as instalações individuais que exerçam uma ou mais das atividades poluentes mencionadas no Anexo I da Diretiva 96/61/EC. Ademais, os Estados-Membros devem fornecer à Comissão, a cada três anos, um Relatório Geral incluindo os totais nacionais das emissões referentes a cada categoria listada pelo Anexo I (Bünger, 2008).

Em 2007, tal instrumento foi substituído pelo *European Pollutant Release and Transfer Register – E-PRTR* (Registro Europeu de Emissão e Transmissão de Poluentes), com um escopo mais amplo do

294 2000/479/CE: Décision de la Commission du 17 juillet 2000 concernant la création d'un registre européen des émissions de polluants (EPER) conformément aux dispositions de l'article 15 de la directive 96/61/CE du Conseil relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC).

que o seu antecessor. De fato, ele cobre mais de 91 produtos químicos lançados na atmosfera, contra 50 do EPER. Ele também inclui dados sobre a transferência de resíduos sólidos e líquidos e sobre emissões advindas de fontes difusas. O E-PRTR possui como objetivo principal facilitar a participação pública na tomada de decisões referentes ao meio ambiente e prevenir e reduzir a emissão de poluentes. A divulgação eletrônica das informações deverá ser pública e gratuita. A Comissão Européia e os Estados-Membros devem fornecer assistência pública referente ao acesso, compreensão e uso do E-PRTR. A Comissão deve igualmente conceder oportunidades reais de participação pública nos processos de tomada de decisão.

No que tange ao controle de qualidade das informações coletadas, as autoridades nacionais possuem a obrigação de avaliar periodicamente as informações transferidas pelas plantas industrias. A Comissão Européia possui apenas o dever de coordenar tais avaliações e disponibilizar orientações sobre o monitoramento e relatório de emissões de poluentes (Bünger, 2008).

Do outro lado do globo, a China está passando atualmente por um período de grandes mudanças e reformas ambientais. Em especial, desde o início de janeiro de 2015, com a entrada em vigor da reforma de 24 de Abril de 2014 da lei chinesa relativa à proteção ambiental de 1989. Entre as novidades mais importantes, citamos o reconhecimento do direito ao acesso público às informações ambientais (art. 53, capitulo 5), a divulgação obrigatória de informações ambientais por departamentos governamentais competentes (art. 54) e a divulgação obrigatória de informações sobre emissões de poluentes por parte das empresas (art. 55). Destacamos ainda que a participação pública deverá ser garantida durante o processo de elaboração de estudos de impacto ambiental (art. 56) e que a violação à obrigação de divulgação ambiental deve ser transmitida ao público, sendo passível de multa (art. 62) (Yang, 2014).

Entretanto, um dos primeiros programas de divulgação ambiental foi o *Green Watch*, co-desenvolvido pelo Ministério Ambiental chinês e o Banco Mundial no fim dos anos 1990. Com base em registros ambientais de empresas chinesas, o programa utilizava um sistema de cinco cores para classificar a performance ambiental de tais empresas, divulgando publicamente os resultados (Wang, 2012). Alguns anos mais tarde, em 2007, o Decreto sobre Divulgação de Informação Ambiental

estabeleceu que tanto as agências ambientais governamentais chinesas quanto as empresas privadas deveriam divulgar informações ambientais (Wang, 2012). Assim, a fim de traduzir a vontade da nação de melhorar o estado geral do meio ambiente, o Ministério Ambiental Chinês instituiu a Política de Títulos Verdes - *Green Securities Policy,* por meio da qual 14 ramos industriais tornaram-se obrigados a divulgar informações de caráter ambiental. Em seguimento, a Administração Estatal de Proteção Ambiental adotou as Medidas para a Divulgação de Informação Ambiental, determinando que as empresas listadas deveriam divulgar informações sobre os grandes problemas ambientais, a emissão de poluentes, construção e operação de instalações ambientais corporativas, o estabelecimento de planos de emergência em resposta a incidentes de poluição e informações acerca da comparação de parâmetros de proteção ambiental da mesma indústria durante o período de relatório (People's Bank of China and Unep, 2015).

Destaca-se que o modelo chinês é diferente dos demais até então estudados, pois ele não se baseia na publicação de um inventário, mas na divulgação de informações ambientais por meio de um relatório anual apresentado pela empresa que deve conter dados sobre os objetivos anuais ambientais; o consumo anual de recursos; o tipo e a quantidade de emissão de poluentes; o tratamento de lixo e reciclagem; e sobre os acordos voluntários com agências ambientais sobre a melhoraria da performance ambiental empresarial. O EID chinês visa a garantir uma maior transparência e participação pública nos processos decisórios a fim de evitar o abuso de poder (Wang e Bernell, 2013). A promoção da transparência ambiental é considerada essencial para a prevenção de abusos de poder durante os processos de tomada de decisão sobre questões ambientais e também como um instrumento que permite à mídia e à sociedade controlar os comportamentos contrários às regulamentações ambientais de maneira a incentivar a correção de tais posturas (Ministério de Proteção Ambiental da República Popular da China, 2010).

Após esta breve análise dos diversos modelos de EID, analisaremos a seguir a experiência brasileira.

2. Quais são as perspectivas para o Brasil? O EID é realmente efetivo na luta contra a poluição?

Nesta parte, iremos analisar, na primeira seção, as perspectivas do EID para Brasil, qual o contexto de implementação do instrumento e qual é o seu grau atual de operacionalidade (2.1.). Na segunda seção, examinaremos a real efetividade do EID no que tange à garantia ao acesso à informações ambientais e à luta contra a poluição com base no estudo previamente realizado sobre os diferentes modelos internacionais (2.2.).

2.1. A divulgação de informações ambientais no Brasil: prática ou teoria?

O ordenamento jurídico brasileiro, em diversos instrumentos, prevê o dever geral do Poder Público de prestar informações à sociedade (Artigo 5°, XXXIII, CF/88; Lei nº 12.527/2011). No que tange mais especificamente à prestação de informações ambientais, a Lei 6.938/1981 - Política Nacional do Meio Ambiente - estabeleceu como um de seus instrumentos o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SINIMA (art. Art. 9°, VII), responsável pela gestão de informações no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA[295]. O SINIMA possui como objetivo central o fortalecimento da produção e do acesso a informações ambientais sob a tutela do Poder Público. Neste contexto, a Lei 10.650/2003 estabelece que os órgãos e entidades que fazem parte do SINIMA são obrigados a permitir o acesso público a informações ambientais em sua possessão, inclusive a resultados de auditoria e monitoramento dos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, assegurando o sigilo empresarial protegido por lei. Para tanto, as autoridades poderão exigir às entidades privadas a prestação periódica de qualquer tipo de informação referente ao impacto ambiental de suas atividades.

295 O SISNAMA é composto por « órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público » (art. 6°, caput da Lei 6.938/1981).

A Lei 6.938/1981 ainda estabelece como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente "o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais" (art. 9°, XII). O Cadastro Técnico Federal é obrigatório para pessoas físicas ou jurídicas que exerçam atividades potencialmente poluidoras e utilizadores de recursos ambientais cuja descrição é estabelecida pelo Anexo VIII da mesma lei[296] e, conforme a atividade realizada, tais entidades devem entregar um Relatório Anual de Atividades e efetuar o pagamento da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, conforme valores estabelecidos pelo Anexo IX (Regulamentação pela Instrução Normativa IBAMA n° 31/2009).

A partir da captura de dados e informações declaradas por pessoas jurídicas por meio do Cadastro Técnico Federal (CTF) e do Relatório de Atividades, criou-se o Registro de Emissão e Transferência de Poluentes – RETP[297]. Uma vez identificado o tipo de atividade operada pela organização industrial, é necessário que esta apresente um inventário das substâncias que entram, são produzidas, emitidas e transferidas por seu estabelecimento. A organização deverá então verificar se tais substâncias constam na Lista Oficial de Substâncias Poluentes do RETP. Em caso positivo, as substâncias listadas deverão ser quantificadas e declaradas no preenchimento do CTF. O RETP irá capturar os dados pertinentes declarados através do CTF e os disponibilizará ao público (RETP Brasil, Volume VII, 2013). Trata-se de um sistema de levantamento, tratamento e divulgação pública de da-

296 As categorias de atividades potencialmente poluidoras e utilizadores de recursos ambientais são as seguintes: a extração e tratamento de minerais, indústria de produtos minerais não metálicos, indústria metalúrgica, indústria mecânica, indústria de material elétrico, eletrônico e comunicações, indústria de material de transporte, indústria de madeira, indústria de papel e celulose, indústria de borracha, indústria de couros e peles, indústria têxtil, de vestuário, calçados e artefatos de tecidos, indústria de produtos de matéria plástica, indústria do fumo, indústrias diversas, indústria química, indústria de produtos alimentares e bebidas, serviços de utilidade, transporte, terminais, depósitos e comércio, turismo, usos de recursos naturais como a silvicultura, exploração econômica de madeira, exploração econômica de fauna, introdução de espécies geneticamente modificadas, entre outros.

297 "Emissão de poluente é o ato ou o efeito antrópico de liberar substância poluente na forma de resíduo ou não produto oriundo de processo produtivo ou do consumo de determinado produto/matéria-prima lançado em qualquer dos compartimentos ambientais representados" pela água, ar e solo. MMA. "Por transferência de poluente entende-se o transporte do poluente para fora do perímetro da unidade declarante, para local específico onde será destinado ao armazenamento, reutilização, recuperação, reciclagem, recuperação, tratamento ou disposição final ». Secretaria Executiva, Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano e Departamento de Ambiente Urbano. (RETP, Volume 7, 2013).

dos e informações sobre as emissões e transferência de poluentes potencialmente danosos à saúde e ao meio ambiente direcionadas ao ar, água e solo (mais de 153 substâncias tóxicas listadas oficialmente[298]). Os Relatórios do RETP deverão ser elaborados de maneira eletrônica e disponibilizados ao público a partir dos dados coletados pelo CTF, transferidos ao Banco de Dados do Portal RETP (Guia RETP Brasil, Volume I, 2010). O RETP lida tanto com informações obrigatórias, estabelecidas pelas regulações relativas ao Cadastro Técnico Federal (CTF), quanto com informações voluntárias, reconhecidas como fruto do esforço de aprimoramento dos processos produtivos pela organização declarante. Todos os dados coletados por intermédio do CTF podem ser utilizados pelo RETP. Entretanto, poderá ser implementado um sistema de filtros para a seleção anual de dados a serem divulgados. O primeiro filtro é representado pela seleção do poluente, com base na lista oficial de poluentes. O segundo é representado pela criação de categorias de atividades fonte de poluentes. E o terceiro filtro poderá ser estabelecido por meio da utilização de uma linha de corte para a obtenção dos dados mais expressivos baseados em critério técnicos. Com base nos filtros utilizados, algumas metas anuais poderão ser determinadas (Guia RETP Brasil, Volume I, 2010).

O instrumento de divulgação ambiental brasileiro é fruto de um compromisso internacional assumido durante o III Foro Intergovernamental de Segurança Química, em Salvador, Bahia, no ano de 2000. Ele foi elaborado como parte do Programa Nacional de Segurança Química (PRONASQ), que deveria ter sido implementado entre os anos de 2004 e 2007. O instrumento insere-se na linha temática "informação da população" e na linha de ação n° 9 "Inventário de Emissões/PRTR; RETEPs – Registro de Transferência e Emissão de Poluentes" (Comissão Nacional de Segurança Química. Programa Nacional de Segurança Química, 2004-2007) e está fundamentado na Lei 6.938/1981, no art. 225, §1°, v da Constituição Federal[299], na Lei

298 A Lista oficial não possui caráter definitivo e está sujeita à modificações. (MMA. Lista Oficial de Poluentes para o RETP Brasil).

299"*V - Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida e o meio ambiente*".

7.347/1985[300], na Lei 10.165/2000[301] e na Lei 10.650/2003[302] (RETP, Volume 8, 2013).

Além da fundamentação em leis nacionais, o RETP também encontra-se alicerçado em alguns documentos jurídicos internacionais como a Convenção de Aarhus; o capítulo 19 da Agenda 21 que aborda a questão da segurança química; o acordo de cooperação *Inter-Organization Programme for the Sound Management of Chemicals* (IOMC), que criou um grupo de coordenação a fim de promover a implementação do modelo europeu PRTR- *Pollutant Release and Transfer Register* - em diversos países; o guia feito pela OECD para a elaboração de documentos referentes ao RETP; o programa de treinamento elaborado pela UNITAR para implementação do RETP; e algumas recomendações de países selecionados foram utilizadas como base comparativa para a implementação do modelo brasileiro (Guia RETP Brasil, Volume I, 2010).

O estabelecimento do RETP possui como objetivo principal a coleta de informações sobre as emissões e transferências de determinados tipos de poluentes advindos de processos produtivos estabelecidos através de uma lista oficial, e a garantia de sua divulgação ampla, gratuita e irrestrita. Como objetivos específicos, o instrumento visa a auxiliar a formulação de políticas públicas, auxiliar o gerenciamento e a prevenção de riscos, promover o desenvolvimento sustentável, garantir o acesso público às informações ambientais, promover o marketing institucional e demonstrar a responsabilidade socioambiental das empresas (RETP, Volume 5, 2010). Espera-se que a implementação do RETP favoreça a adoção de Melhores Práticas Existentes (*Best Available Practices*) de controle e garantia de qualidade e de validação das informações coletadas (Guia RETP Brasil, Volume I, 2010). Para tanto, o IBAMA poderá operar análises ou vistorias cadastrais para assegurar o adequado funcionamento do sistema por meio de auditorias internas ou externas nas organizações declarantes; através de análises ou vistorias cadastrais relacionadas ao próprio sistema RETP ou por meio de verificação do Cadastro Técnico Federal (Guia RETP Brasil, Volume III, 2010)

300 Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e dá outras providências.

301 Regulamenta as atividades potencialmente poluidoras e aquelas que se utilizam de recursos naturais, versando sobre o Manual do Relatório de Atividades do Cadastro Técnico Federal/IBAMA.

302 Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama.

Como visto anteriormente, as informações sobre emissão e transferência de poluentes devem ser acessíveis ao público, uma vez que tangem sobre um interesse ambiental coletivo. Entretanto, a organização declarante poderá requerer que as informações prestadas sejam mantidas em sigilo, desde que o requerimento seja fundamentado e verse sobre questões de segurança internacional e relações internacionais, ações judiciais em curso sob sigilo e sobre informação comercial e industrial sob proteção legal. O sigilo deverá ser concedido exclusivamente pelos gestores do RETP, no âmbito do grupo nacional e será por prazo limitado, estabelecido através de negociação entre as partes interessadas, salvo quando a condição de sigilo for estabelecida por lei. Ressalta-se que a recusa da solicitação de concessão de sigilo permite pedido de reconsideração (RETP, Volume 5, 2010).

O órgão encarregado da gestão do instrumento será o Grupo Nacional do RETP, composto por representantes dos Ministérios, de organizações ou da sociedade, possuindo um papel consultivo, responsável pela recomendação de medidas benéficas à qualidade do funcionamento e da governança do RETP. O gerenciamento operacional será feito pela Coordenadoria de Gestão, unidade mantida pelo MMA, encarregada do gerenciamento e da comunicação entre os diversos níveis funcionais. Os Grupos Sociotécnicos possuem o papel de colaboradores por meio de sugestões e recomendações de caráter multidisciplinar (Guia RETP Brasil, Volume III, 2010). É importante salientar o relevante papel da sociedade civil e das ONG's para a garantia de efetividade do RETP, pois auxiliam na denúncia de condutas inadequadas e na notoriedade do aprimoramento de práticas industriais por parte das empresas. As modalidades de participação pública serão determinadas pelo órgão de gestão nacional e terão como escopo as ações relativas à tomada de decisões e à elaboração de documentos e outros produtos informativos do RETP (Guia RETP Brasil, Volume II, 2010).

Cabe salientar que o mecanismo está sendo implementado gradativamente. Atualmente, um Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério do Meio Ambiente e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis- Ibama está sendo firmado. Dentre as ações previstas neste acordo estão a criação de uma nova guia no *Relatório* Anual de *Atividades* Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais (*RAPP*) com o nome "Registro

de Emissão e Transferência de Poluentes"; a realocação e atualização dos formulários do RETP, introduzidos pela Instrução Normativa nº 31 de 03 de dezembro de 2009 ; e a atualização da lista de substâncias RETP e a descrição dos métodos de quantificação dessas substâncias. Segundo informações prestadas pelo MMA, até que tal instrumento seja firmado, o RETP não estará em operação.

Dada a histórica existência de inúmeros instrumentos políticos, muito bem elaborados, mas que nunca "saíram do papel", resta-nos esperar e torcer para que o RETP Brasil passe da teoria para a prática. Assim, até o momento, a efetividade do RETP é apenas hipotética.

A seguir analisaremos a eficácia dos diferentes modelos de divulgação ambiental já implementados a fim de elaborar recomendações quanto ao instrumento brasileiro.

2.2. Perspectivas comparadas: qual é a efetividade do EID?

A eficácia ambiental de um instrumento jurídico está relacionada a duas questões principais: se o objetivo a ser alcançado é ambicioso ou simples por demais e em qual medida o objetivo foi alcançado (Sullivan, 2005, p. 14).[303] A efetividade do instrumento reflete o grau de eficácia com que o objetivo foi alcançado, se a norma aborda o núcleo do problema ou apenas fatores adjacentes e se o instrumento produziu os efeitos desejados (Bünger, 2012, p. 431). Assim, destacamos que a eficiência de um instrumento está intimamente ligada à sua natureza obrigatória ou voluntária e à maneira como ele é implementado e as sanções são aplicadas. No que tange mais especificamente ao instrumento de divulgação ambiental, observamos que ele se traduz pela combinação de dois tipos de regra: a coleta de informações ambientalmente relevantes e a garantia de acesso ao público. A eficácia do instrumento depende então do caráter obrigatório destas duas regras e a modalidade de divulgação deve representar, de maneira mais clara possível, o estado real dos fatos a serem transmitidos, possibilitando o acesso mais amplo possível a tais informações.

303 Entretanto, o objetivo pode ser afetado seja por negociações seja pelo que a literatura política chama de "captura regulatória" (« *regulatory capture* »), ou seja, a tendência de regulamentos a incentivar as empresas em detrimento de outros grupos interesse (embora as intenções originais pareçam diferentes) (Stigler, 1971).

Kleindorfer e Orts (1996, p. 1) o definem como "o regulamento que fornece informações sobre operações de entidades reguladas aos interessados afetados, sob a expectativa que tais agentes irão então exercer pressão sobre as entidades para que estas cumpram os regulamentos de maneira benéfica às partes interessadas. "[304] Destarte, um dos fatores que mais influencia a eficácia do EID é o grau de implicação social. Entretanto, tal grau varia de acordo com fatores específicos a cada país, como sua situação política e econômica, capacidade organizacional e institucional, a presença de outros instrumentos relativos ao direito de acesso à informação, a posição da mídia nacional e a própria situação cultural do país e o nível de consciência ambiental da população.

De acordo com certos autores (Schneider e Ingram, 1997), a divulgação ambiental é um instrumento de capacitação ou *capacity building*, referindo-se a políticas ou programas que visam a informar e esclarecer e, portanto, capacitar os cidadãos a agir diante de suas preocupações. O instrumento de EID é interessante, pois colabora para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável e para a melhoria das performances ambientais, tanto do setor público quanto do setor privado, com menos custos para o Estado (Kraft, 2011). Assim, para se avaliar o impacto do IED, temos que observar de que maneira o instrumento influenciou o comportamento dos atores envolvidos. Bünger (2012) cita que um estudo elaborado por Karkkainen prevê quatro tipos de respostas ao IED: 1-) a elaboração de regulações de monitoramento e mudanças legislativas; 2-) uma mudança voluntária no comportamento do público; 3-) uma mudança voluntária no comportamento do poluidor; e 4-) a elaboração de emendas aos princípios constitucionais.

No caso norte americano, o TRI claramente afetou o comportamento das empresas gerando uma melhoria "voluntária" da performance ambiental, pois a EPA (que o definiu como um "programa de grande sucesso" Kraft, 2011, p. 3) atesta que de 1988 a 1998, as empresas diminuíram em 46% a emissão de tóxicos na atmosfera (David Case, 2001). Estudos também comprovam que a divulgação de informações pela mídia sobre a má performance da empresa no TRI produz um efeito adverso imediato nos preços das ações empresarias (Hamilton, 1995), influenciando o comportamento das empresas. Entretanto, Bünger (2012) esclarece que uma melhoria na performance do TRI não significa necessariamente uma redução na emissão de poluentes, mas pelo contrário, pode indicar uma mudança de atividades, substituindo os poluentes listados pela emissão de poluentes que não estejam listados no TRI, mas que causam igual ou maior dano ambiental. Ademais, observa-se que o enfoque é muitas vezes dado às substâncias que são mais fáceis de regular tendo em conta aspectos políticos e burocráticos, o que pode gerar a superestimação ou subestimação do risco real.

Cabe salientar que o tema do risco se encontra no centro da literatura geral em matéria ambiental (Beck, 1992; Kleindorfer e Orts, 1998; Wiener et al., 2010), em particular no caso do EID. Uma parte da literatura (Kraft, 2011) propõe uma melhoria deste tipo de mecanismo de informação por meio de outros instrumentos que não se concentram sobre a divulgação de dados referentes à quantidade dos produtos químicos emitidos, uma vez que tal informação é de difícil compreensão pela maior parte da população, mas sobre os riscos causados à saúde pública. Tal mudança poderia aumentar a eficácia do instrumento, pois evidenciaria um aspecto central da proteção ambiental: a saúde humana. Observa-se que o foco em tal perspectiva antropocêntrica, melhor aceita de um ponto de vista psicológico-social, pode gerar efeitos positivos indiretos para o meio ambiente natural.

Tal proposição poderia ser introduzida em contextos diversos, levando em conta a existência de forças internacionais visando à difusão deste tipo de mecanismo para a proteção ambiental. Como mencionado anteriormente, a OECD forneceu uma base de dados importante para o desenvolvimento de mecanismos de EID, produzindo já no começo dos anos 1990 documentos que descreviam a experiência de países que haviam implementado o mecanismo. Assim, instrumentos como o TRI surgiram como modelos hegemônicos no cenário internacional e como protagonistas desta circulação jurídica ambiental cada vez mais atraente para juristas e políticos (Wiener, 2001; Morand-Deviller, 2010; Tews, 2011), bem como para economistas (Stavins, 2007) formando a base de um dito Direito Ambiental Global ou *Global Environmental Law* (Wiener, 1999; Yang et Percival, 2009; Morgera et Parks, 2014; Alogna, 2014).

Com base em tal circulação, surgiram diversas iniciativas internacionais como o Registro Internacional de Substâncias Químicas

304 Tradução livre.

Potencialmente Tóxicas de iniciativa da UNEP – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. A implementação de tal instrumento fomentou a criação de uma rede de Estados e de bases de dados úteis a fim de comparar informações sobre produtos químicos e seus riscos (Caroli et al., 1996) com a presença da UNITAR - Instituto das Nações Unidas para Treinamento e Pesquisa, que trabalha em colaboração com países em desenvolvimento para divulgar, implementar e melhorar os mecanismos de EID nos diferentes sistemas jurídicos (UNITAR, 2000).

O dito mecanismo de circulação de modelos jurídicos se mostra necessário diante da maior falha do instrumento de EID, comum a todas as normativas estaduais: a incapacidade de estender sua eficácia para além das fronteiras do Estado. Segundo Kraft (2011, p. 4), "tendências de globalização poderiam gerar uma diminuição de emissões do TRI ao longo do tempo, visto que certas firmas tendem a realocar operações de produção e as emissões químicas decorrentes para outros países". Tal necessidade se confirma pela difusão do EID entre países não-membros da OECD (Uchida, 2007, p. 48), como na Indonésia através do Programa para Controle da Poluição Avaliação e Classificação – PROPER, primeiro programa de EID implementado por um país em desenvolvimento, em 1995. Alguns autores alegam que já podemos avaliar a eficácia flutuante do EID (Lopez et al., 2004), mas os resultados mais importantes surgirão nos próximos anos advindos de países como China e Brasil, levando em conta a dimensão de seus mercados, a extensão do ambiente natural em causa e as consequências globais provocadas.

A comparação e cooperação entre os Estados parecem ser alguns dos fatores mais importantes para a melhoria da eficácia do EID, como demonstrado por meio da análise feita pela Comissão de Cooperação Ambiental entre os Estados Unidos, o Canadá e o México (CCE, 2014). Tal análise preconiza a integração dos critérios de divulgação de substâncias requeridos pelos três instrumentos como um dos principais objetivos da cooperação norte americana. Ademais, a avaliação permite a constatação das falhas mais significativas, quais sejam: 1-) a exclusão de dados sobre emissões provenientes de fontes móveis (como os automóveis), naturais (como incêndios florestais) ou agrícolas, assim como sobre diversas substâncias potencialmente perigosas; 2-) a complexidade de avaliação dos danos causados por certos poluentes ao

meio ambiente e sobre o risco potencial; 3-) a exclusão de vários estabelecimentos, visto que nos Estados Unidos e no Canadá apenas os estabelecimentos que empregam ao menos 10 trabalhadores anualmente devem produzir relatórios de EID, ao mesmo tempo que no México não existe um tal limite. Finalmente, a dita análise favorece o conhecimento sobre as fontes de poluição, os tipos de substâncias declaradas e os locais envolvidos, a fim de aperfeiçoar a tomada de decisão em todos os níveis da sociedade e de promover a redução da poluição industrial.

No que tange à eficácia do E-PRTR na Europa, apesar das autoridades nacionais possuírem a obrigação de avaliar a qualidade dos dados recebidos, Dirk Bünger afirma que até o ano de 2012, os dados transferidos pelos parques industriais nacionais nem sempre foram consistentes, completos ou comparáveis. O autor alega a necessidade de melhoria dos relatórios sobre emissões advindas de fontes difusas para facilitar a tomada de decisões sobre as melhores soluções para a redução da poluição (Bünger, 2012, p. 75). Entretanto, o mesmo autor afirma que o E-PRTR possui maior possibilidades de contribuir para a redução da poluição que o TRI, pois, em geral, ele se concentra mais sobre a emissão dos poluentes rotineiros relevantes, como os gases de efeito estufa, enquanto o TRI se concentra mais sobre emissões tóxicas (Bünger, 2012, p. 244).

Tietenberg (1996) discorre para que haja uma implementação eficiente do EID: 1-) devem ser previstos mecanismos para evidenciar a extensão dos riscos ambientais e à saúde humana; 2-) a informação divulgada deve ser confiável, pois a informação imprecisa ou errada pode causar uma presunção de segurança ilusória ou sensação de medo injustificada. O autor cita como solução a estandardização dos métodos de coleta da informação e a imposição de penalidades pelo fornecimento de informações falsas ou enganadoras; 3-) a informação deve ser disseminada de maneira clara, útil e acessível à comunidade; e 4-) deve ser garantida a oportunidade real ao público de agir face à informação.

Em seu estudo, Tietenberg (1996) ainda cita diversos autores que analisaram instrumentos de EID, como Sustein que enfatiza pontos negativos do EID como o possível aumento do custo das empresas e a possível ineficácia ou contra-produtividade do instrumento por causa da habilidade limitada dos indivíduos para processar e entender a informação, principalmente em se tratando de pessoas com nível inferior

de educação, anciões e a comunidade indígena. Uma análise feita por Cohen e Santhakumar (2006) chama a atenção para o alto custo de implementação do EID, que ainda demanda regulação feita pelo governo sobre os métodos de coleta de dados e sua disseminação. Cohen e Santhakumar ainda asseveram que o EID pode gerar a substituição de um tipo de poluição por outro, pois atraindo a atenção para uma forma de poluição pode se estar distanciando a atenção de outra forma de poluição mais importante.

Levando em conta as diferentes análises feitas sobre a efetividade do EID, destacamos que a seleção das substâncias poluentes a serem listadas é de suma importância, uma vez que tal escolha influencia na percepção da informação pela sociedade e pelos entes públicos. As substâncias tóxicas listadas devem ser as mais variadas e relevantes para o nível de poluição rotineiro, e não apenas para o nível de poluição em consequência de um desastre químico.

Outro critério que influencia o grau de efetividade do EID é a adaptabilidade do instrumento às circunstâncias particulares de cada país, principalmente no que tange ao nível de escolaridade e o grau de implicação social. Constatamos que a informação divulgada deve ser de fácil acesso e compreensão, para que esta seja utilizada pelos diversos interessados. Assim, no que tange ao instrumento de EID brasileiro, sugerimos que a informação seja transmitida de maneira clara, com a utilização de uma linguagem menos técnica, que seja acessível a todo tipo de pessoas, para que cada ator tenha a oportunidade de agir diante dos dados divulgados.

Conclusão

Ao longo das últimas décadas, a divulgação de informações ambientais constituiu uma inovação jurídica fundamental para a proteção ambiental. Suas origens e sua evolução seguiram o que podemos chamar de evolução global do direito ambiental como ramo juridico formado graças à colaboração contínua de outras áreas (como a economia, a ciência política, a filosofia, a sociologia, a psicologia social e as ciências exatas em geral) e desenvolvido graças a experiências e iniciativas locais e internacionais. Esta evolução conduziu parte da literatura a considerar o EID como um mecanismo mais desenvolvido, parte de uma terceira geração de instrumentos de proteção ambiental. Através da análise dos diferentes aspectos relacionados à implementação do EID, observamos que tal instrumento promoveu uma melhoria no desempenho ambiental das empresas e uma diminuição nos custos empresariais em relação à implementação de instrumentos regulatórios tradicionais. Ademais, tal instrumento garante o direito da sociedade de ser informada sobre os riscos potenciais à sua saúde e ao meio ambiente advindos das emissões e transferências de substâncias poluentes na atmosfera, no solo e na água.

Certamente, o elemento principal deste tipo de mecanismo é a informação, sem a qual a opinião pública não poderia ser formada, desempenhando o papel de supervisão e controle de questões ambientais e fornecendo o justo contrapeso social ao poder empresarial de gerir suas externalidades. A informação se revela como uma ferramenta eficaz ao serviço dos cidadãos e de toda a humanidade, consolidada em torno de ideais comuns e de valores inegáveis, garantindo sua escolha de não procrastinar. O mecanismo sobre o qual o EID se funda para garantir a proteção do meio ambiente e da saúde humana é a reputação, "calcanhar de Aquiles" de nossa sociedade moderna, globalizada e informatizada. Graças a este poderoso recurso, o EID é capaz de fornecer um apoio importante ao objetivo de luta contra a poluição e ao aprimoramento dos processos produtivos industriais. A comparação feita entre os diferentes modelos analisados nos mostra que não existe um instrumento único, válido em todos os contextos, mas que a imitação dos modelos de maior desempenho pode conduzir a um avanço na proteção ambiental, sem deixar de levar em conta os fatores específicos a cada país. Assim, devemos apenas esperar que o Brasil esteja em condições de tornar efetivo o Registro de Emissões e Transferência de Poluentes, passando da " *law in the books*" para a *"law in action*".

Bibliografia

ALOGNA, I., The Circulation of Legal Models: Towards the Evolution of Environmental Law *In* SANCIN, V. e KOVIC, M. Dine (Eds.). International Environmental Law: Contemporary Concerns and Challenges. Ljubljana: GV Publishing, pp. 57-72, 2014.

BANISAR, David et al. Moving from Principles to Rights: Rio 2012 and Ensuring Access to Information, Public Participation, and Acces to Justice to Everyone. Stakeholder Forum, 2012. Disponível em <http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/Moving%20from%20Principles%20to%20Rights.pdf> Acesso em 25/06/2015.

BECK, U..Risk Society. Towards a New Modernity. London: Sage Publication Ltd, 1992.

BÜNGER, Dirk. Deficits in EU and US Mandatory Environmental Information Disclosure. Springer : Berlin, Heidelberg, 2012

CAROLI, S. e A. Menditto, F. Chiodo. The international register of potentially toxic chemicals. Environmental Science and Pollution Research, 3 (2), pp. 104-107, junho 1996.

CASE, David W. Corporate Environmental Reporting as Informational Regulation: a Law and Economics Perspective. 76 U. Colo. L. Rev. 379, 2005.

CASE, David W. The EPA's Environmental Stewardship Initiative: Attempting to Revitalize a Floundering Regulatory Reform Agenda. 50 Emory L.J. 1, pp. 26-32, 2001.

CASE, David W. The Law and Econominc of Environmental Information as Regulation. ELR, News and Analysis, pp. 10773-10789, 2001.

CCE. À l'heure des comptes : Les rejets et les transferts de polluants en Amérique du Nord, vol. 14, Commission de coopération environnementale, Montréal, Canada, p. 144, 2014.

Comissão Nacional de Segurança Química. Programa Nacional de Segurança Química, 2004-2007. Disponivel em <http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_seguranca/_arquivos/pronasq_ult_versao1_143.pdf> Acesso em 10/06/2015.

COHEN, Mark, A. e SANTHAKUMAR, V. Information Disclosure as Environmental Regulation: A Theorical Analysis. Environmental & Resource Economics, 37. Springer, 2006.

DRIESEN, D. M. Is Emissions Trading an Economic Incentive Program?: Replacing the Command and Control/Economic Incentive Dichotomy. 55 Wash. & Lee L. Rev. 289, pp. 297-98, 1998.

EPA. TRI. Disponivel em <http://www2.epa.gov/toxics-release-inventory-tri-program> Acesso em 10/06/2015.

Europa. Quinto Programa de Ação Comunitário pelo Meio Ambiente (1993-2000). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV:l28062> Acesso em 02/07/2015.

Governo do Canadá. Inventário Nacional de Emissão de Poluentes. Disponivel em <https://www.ec.gc.ca/inrp-npri/> Acesso em 15/06/2015.

HAMILTON, J. T. Pollution as news: Media and Stockmarket Reactions to the Toxic Release Inventory Data. 28 Journal of Environmental Economics and Management 98, 1995.

HARRISON, K. Talking with the Donkey: Cooperative Approaches to Environmental Protection. 2 Journal of Industrial Ecology 51, 53, 1998.

HOLZINGER, K. et al.. Environmental Policy Convergence in Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 2008

KLEINDORFER , P. R. e ORTS, E. W. Informational Regulation of Environmental Risks. 18 Risk Analysis, 155, 156, 1998.

LOPEZ J.G., T. STERNER e S. AFSAH. Public Disclosure of Industrial Pollution: The PROPER Approach for Indonesia? Resources for the Future, Discussion Paper, pp. 04-34, outubro 2004.

MMA. Lista Oficial de Poluentes para o RETP Brasil. Disponivel em http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_prorisc_upml/_arquivos/poluentes_retp_82.pdf. Acesso em 12/04/2015.

México. Lei Geral de Equilíbrio Ecológico e Proteção ao Ambiente de 28/02/1988. Disponível em <http://www.metro.df.gob.mx/transparencia/imagenes/fr1/normaplicable/2014/1/lgeepa14012014.pdf> Acesso em 15/06/2015.

Ministério de Proteção Ambiental da República Popular da China. Vice Minister Pan Yue Required that We Should Deepen Disclosure of Environmental Information and Media Supervision at the Meeting of China Environment News on Publicity. Setembro de 2010. Disponível em <http://english.mep.gov.cn/Ministers/Activities/201009/t20100926_194965.htm> Acesso em 01/07/2015.

Mol, A. P. J. Environmental Reform in the Information Age. Cambridge University Press : New York, 2008.

MORAND-DEVILLER J. et al.. Mondialisation et globalization des concepts juridiques: l'exemple du droit de l'environnement. IRJS, 2010.

MORGERA, E. e L. PARKS. An Inter-disciplinary Methodology for Researching Benefit-sharing as a Norm Diffusing in Global Environmental Law. University of Edinburgh School of Law. Research Paper 2014/42, BENELEX, Working Paper N. 2.

ORTS, E. W. A Reflexive Model of Environmental Regulation. Business Ethics Quarterly, 5 (4), The Environment, pp. 779-794, outubro 1995.

People's Bank of China and Unep. Establishing China's Green Financial System: Detailed Recommendations 14: Making Environmental Information Disclosure Mandatory. 2015. Disponivel em <https://www.cbd.int/financial/privatesector/china-ecgfs-14Mandatory%20Disclosure.pdf> Acesso em 01/07/2015.

Registro de Emissão e Transferência de Poluentes – RETP. Volume 5 : Atividades dos Gestores do Sistema de Informação. Agosto, 2010. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_prorisc_upml/_arquivos/retp_brasil_volume_5_82.pdf> Acesso em 10/04/2015.

Registro de Emissão e Transferência de Poluentes – RETP. Volume 7 : Guia para Implementação do Programa para o Registro de Emissão e Transferência de Poluentes – RETP. Maio, 2013, p. 19. Disponível em http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80166/Guia%20para%20implantacao%20do%20programa%20para%20o%20Registro%20de%20Emissao%20e%20Transferencia%20de%20Poluentes%20RETP%20-%20volume%207.pdf.

Registro de Emissão e Transferência de Poluentes – RETP. Volume 8 : Manual do Declarante do RETP ano base 2013. Outubro, 2013. Disponível em <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80166/Manual%20do%20Declarante%20do%20RETP%20ano%20base%20de%202013%20-%20volume%208.pdf> Acesso em 10/04/2015.

RUSSELL e CLARK. The Provision of Environmental Information as a Regulatory Instrument *In* KRARUP, S. e RUSSELL, C. S. (Eds.). Environment, Information and Consumer Behaviour. Edward Elgar : Cheltenham, 2005.

SAGE, W. M. Regulating Through Information: Disclosure Laws and American Health Care. 99 Colum. L. Rev. 1701, 1823 n.462, 1999.

SCHUTTER, Oliver De e LENOBLE, Jacques (Ed.). Reflexive Governance : Redefining the Public Interest in a Pluralistic World. Hart Publishing : Oxford and Portland, Oregon, 2010.

STAVINS, R. N. Market-Based Environmental Policies: What Can We Learn From U.S. Experience (And Related Research)? *In* FREEMAN, Jody e KOLSTAD, Charles (Ed.). Moving to Markets in Environmental Regulation: Lessons from Twenty Years of Experience. New York: Oxford University Press, pp. 19-47, 2007.

STEWART, R. B. A New Generation of Environmental Regulation? 29 Cap. U. L. Rev. 127, 2001.

Stigler, G. The Theory of Economic Regulation. Bell Journal of Economic and Management Science, 2 (1),, pp. 3-21, 1971.

Sullivan, R. Rethinking Voluntary Approaches in Environmental Policy. Edward Elgar : Cheltham-Northampton, 2005.

TEWS, K..The diffusion of environmental policy innovations *In* WINTER, Gerd (ed). Multilevel Governance of Global Environmental Change: Perspectives fron Science, Sociology and the Law. Cambridge University Press, pp. 227-252, 2011.

TIETENBERG, Tom. Disclosure Strategies for Pollution Control. Environmental and Resource Economics 11, pp. 587-602, 1998.

The Working Group on Community Right-to-Know. Mexico Discloses Toxic Pollution Releases. Washington DC, 2006.

Uchida, T.. Information Disclosure Policies: When Do They Bring Environmental Improvements? International Advances in Economic Research n° 13, pp. 47-64, 2007.

UNITAR. 2000. Disponivel em <http://www.unitar.org/> Acesso em 01/07/2015

WANG, Hua. Guidance Notes on tools for pollution management : Environmental Information Disclosue. *In* Getting to Green : A SourceBook for Pollution Management, Policy Tools for Growth and Competitiveness. The World Bank Group : Washington, pp. 70-76, 2012.

WANG, Hua. Assessing the Green Securities Policy in China : An Examination of Environmental Disclosure by Chinese listed Companies in Higly Polluting Industries. Dissertação de Mestrado. Oregon State University, 2012.

WANG, Hua e BERNELL, David. Environmental Disclosure in China : An Examinantion of Green Securities Act. Journal of Development and Environment 22(4), pp. 339-369, 2013.

WIENER J. B., RODGERS, M. D., HAMMITT, J. K. e SAND, P. H. The Reality of Precaution. Comparing Risk Regulation in the United States and Europe. New York: Earthscan, 2011.

WIENER, J.B., Something Borrowed for Something Blue: Legal Tranplants and the Evolution of Global Environmental Law, 27 Ecology L.Q. 1296 2000-2001.

WIENER, J.B., Global Environmental Regulation: Instrument Choice in Legal Context, 108 Yale L.J. 677 1998-1999.

YANG, T. The 2014 Revisions to China's Environmental Protection Law. Outubro, 2014. Disponivel em: http://ssrn.com/abstract=2511443. Acesso em 12/04/2015.

YANG e PERCIVAL. The Emergence of Global Environmental Law. 36 Ecology Law Quarterly 615, 2009.

Capítulo13
Los mecanismos de rendición de cuentas de los bancos multilaterales de desarrollo como vía de acceso a información medioambiental en America Latina: oportunidad y límites de mecanismos internacionales

Marie-Esther Lacuisse[305]

Introducción

Este capítulo interroga la contribución de los mecanismos de rendición de cuentas de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs) al acceso a información ambiental en América Latina. Estos mecanismos llamados de forma genérica Mecanismos independiente de rendición de cuentas (IAM por su sigla en inglés «*Independent Accountability Mechanism*») permiten a la gente que se siente afectada o que estima que pudiera verse afectada por un proyecto financiado por un BMD, de mandar una solicitud al Banco involucrado en el proyecto para que rinda cuentas sobre su acción, incluyendo consideraciones en materia de divulgación de información ambiental. Formulamos así la hipótesis que los IAMs ofrecen una vía de acceso a información ambiental sin tampoco asegurar un derecho de acceso. En efecto, los IAMs han sido establecidos sobre la base de los instrumentos internacionales no vinculantes

305 Post-Doctorante en ciencia política, Centre d'Études et de Recherches Internationales et Communautaires (CERIC), UMR DICE 7318 CNRS / Aix-Marseille Université- Proyecto IGMs financiado por el Consejo Europeo de Investigación en el marco del Séptimo Programa Marco de la Unión Europea (FP/2007-2013) / ERC Starting Grant Agreement no. 312514. El autor quisiera agradecer Pierre Gautreau y Vanessa Richard por sus comentarios.

de las instituciones financieras internacionales, y sostienen un proceso de rendición de cuentas entre actores que no tienen vínculo jurídico: los BMDs y las poblaciones ubicadas en la zona de implementación de los proyectos. Los IAMs entran en la categoría de mecanismos de *soft law*.

En relación a los BMDs que operan en América Latina, este estudio se interesará a los IAMs de los bancos del Grupo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El primero es el Panel de Inspección (IPN), creado en 1993. El mandato del IPN es de recibir las solicitudes de la gente afectada por proyectos financiados con la ayuda pública al desarrollo del Banco Mundial (BM), que incluye el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF). El Grupo del Banco Mundial tiene también un otro IAM, el *Compliance/Advisor Ombudsman* (la CAO), que fue creado en 1999, para recibir las solicitudes en relación a sus inversiones en el sector privado, gestionadas por la Corporación Financiera International (IFC por sus siglas en inglés) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA por sus siglas en inglés). El tercero mecanismo incluido en este estudio es el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) del BID. El MICI existe desde 2010, sin embargo este mecanismo vino reemplazar un mecanismo anterior establecido por el BID en 1994.

El objetivo de este estudio no es postular que los IAMs fueron creados para facilitar el acceso a información ambiental a poblaciones locales, pero que pueden contribuir a eso. El primer IAM fue creado en un contexto en que se superponían muchos desafíos. El BM estaba entonces en pérdida de legitimidad frente a los impactos ambientales y sociales negativos de los proyectos que financiaba, y recibió presiones para que sea más transparente sobre sus actividades y cumpliera con sus políticas operativas (Clark *et al*, 2003, Fox y Brown, 1998). Desde esta perspectiva, investigadores en derecho internacional han puesto de manifiesto que estos mecanismos de *accountability bottom-up* pueden servir en primer lugar objetivos de *accountability top-town* para que la Administración de los bancos pueda controlar el trabajo de sus agentes (Bissel y Nanwani 2009). Desde esta perspectiva, hay que mencionar que agentes mayores y actores de la Administración de los bancos están también habilitados a presentar solicitudes, aunque nunca pasó en el caso del IPN y del MICI. Otros investigadores invocan, además,

que esta dinámica *bottom-up* de *accountability* permitiría de manera indirecta controlar los estados prestatarios (Bodanski, 2009), lo que no pueden hacer las BMDs como organización internacional, ya que prevalece el principio de la soberanía de los Estados. En este sentido, hay que considerar que en aquellos años, el BM hizo de la *accountability* el tercer pilar de su concepto de la « Buena Gobernanza »[306] para el desarrollo de los países del Sur (con el libre mercado y los programas de ajustes estructurales).

Detrás de la creación de los IAMs tenemos entonces un conjunto de objetivos entrelazados que este estudio contribuirá a aclarar, cuestionando los IAMs desde su funcionamiento concreto o "desde abajo", lo que desde un punto de vista metodológico permite precisar el reto del objeto estudiado y establecer deducciones más precisas (Snyder, 2001). Por eso analizaremos el funcionamiento de los IAMs desde la experiencia de los mecanismos por los demandantes. En la primera parte, cuestionaremos la oportunidad que representan los IAMS como mecanismos de *accountability* externa para acceder a informaciones desde el análisis de sus mandatos tanto como desde el uso que hacen los demandantes de estos mecanismos. En la segunda parte, confrontaremos las capacidades de las dos funciones de los mecanismos para organizar la *accountability*, la Resolución de Conflicto y la Verificación de Observancia, a la información concreta lograda por los demandantes. Daremos importancia en este marco al proceso formal de Verificación de Observancia para hacer transparencia sobre los impactos de los proyectos, mientras se pondrá de manifiesto que los informes de observancia producidos por los expertos de los IAMs sirven más para certificar las informaciones recopiladas por los demandantes que a transmitirles informaciones sobre el proyecto y sus impactos ambientales. Si desde un punto de vista teórico los IAMs pueden ser considerados como un mecanismo de *accountability* innovador para acceder a información, veremos que el aporte de estos mecanismos para los demandantes se sitúa más en términos de acción colectiva en determinadas condiciones en un tercer punto de la segunda parte.

Este estudio se llevó a cabo en el marco de un proyecto de derecho que se llama "*International Grievance Mechanisms and International*

306 Véase el texto del Banco Mundial llamado "Governance and Development" (1992).

Law & Governance" [307] (IGMs)[308]. El enfoque del proyecto es tratar de entender lo que estos mecanismos de rendición de cuentas, llamados de "queja" (*grievance*) de manera genérica en el proyecto, nos pueden enseñar sobre la transformación del derecho internacional en un contexto de globalización y lo que estos mecanismos no-jurisdiccionales puedan crear en términos de derecho frente a actividades transnacionales que carecen de marco jurídico. Para eso, una parte de la investigación consiste en explorar la racionalidad de estos mecanismos desde el punto de vista de los actores involucrados en el proceso de queja (expertos que trabajan o han trabajado en los IAMs, los demandantes y las empresas implicadas). En este estudio nos referiremos principalmente aunque no exclusivamente a las entrevistas realizadas con los demandantes en tres países (Ecuador, Panamá, Perú) apoyándose sobre cuatro quejas que invocan omisiones en termino de divulgación de información sobre proyectos públicos como privados y de contenidos diferentes (agricultura, hidroeléctricas, geo-información minera, y minería). En la segunda parte, se movilizarán entrevistas con demandantes de dos otros casos en América Latina (Panamá y Chile) y con expertos trabajando en los IAMs[309]. Estos últimos testimonios vendrán a comprobar el punto de vista de nuestros demandantes principales sobre lo que permite lograr la rendición de cuentas sostenida por los IAMs. Por cuestiones de confidencialidad, no se personalizarán las palabras citadas y se mencionará de manera amplia a los « demandantes » sin asociarlos de manera automática a la queja ya que aseguramos el anonimato a los entrevistados en el marco del proyecto IGMs.

307 En castellano: Mecanismos internacionales no jurisdiccionales de denuncia, y derecho internacional y gobernanza global.

308 El proyecto y este estudio fueron financiados por el Consejo Europeo de Investigación en el marco del Séptimo Programa Marco de la Unión Europea (FP/2007-2013) / ERC Starting Grant Agreement no. 312514. Véase el sitio web del proyecto para mayores informaciones: http://www.igms-project.org/.

309 Este estudio está basado en 21 entrevistas realizadas con demandantes por la autora de este texto, entre enero y abril del 2015, y 19 entrevistas con expertos trabajando o habiendo trabajando en los IAMs realizadas por la autora y la responsable del proyecto, Vanessa Richard, entre julio y noviembre 2014.

1. Los IAMs, una oportunidad de acceso a información ambiental para poblaciones no informadas

Los IAM permiten a la gente que se siente afectada o que estima que pudiera verse afectada por un proyecto financiado por un BMD, demandar a la institución financiera internacional implicada en el proyecto que rinda cuentas sobre su acción. Antes de la creación de los IAMs, los BMDs estaban únicamente en la obligación de rendir cuentas a sus Estados miembros, pero ahora deben también hacerlo hacia las poblaciones definidas como beneficiarias de los proyectos de desarrollo que financian, las ubicadas en la zona de implementación de los proyectos. Vamos a ver entonces que como mecanismo de *accountability* externa, los IAMs ofrecen una oportunidad a la población para lograr información y en particular en relación a los impactos ambientales de los proyectos. Más allá del mandato de los IAMs veremos que los IAMs representan una única chance de acceder a información a través de una voz institucional en países donde el sistema democrático limita el acceso a información

1.1 Un mecanismo de *accountability* externa para reforzar la rendición de cuentas de los BMDs hacia poblaciones locales

Los IAMs sostienen una dinámica *bottom-up* de *accountability* definida por R. Keohane como "externa" (Keohane, 2003) por implicar actores externos a la producción de la política, y sobre la cual estos últimos no tienen derechos como los llamados "beneficiarios" de los proyectos de desarrollo financiados por los BMDs. Esta nueva forma de *accountability* que se desarrolló en los años 1990 para regular las actividades transnacionales en el marco de la aplicación de los principios del neoliberalismo (Hale y Held, 2011), establece entonces un nexo entre actores sin vínculo jurídico. Según el mecanismo, la queja puede ser presentada por un individuo o debe ser presentada al menos por dos individuos. En relación a los IAMs que nos interesan, la CAO, que opera para las inversiones en el sector privado del Grupo del Banco Mundial a cargo de la IFC y del MIGA, permite que la queja sea presentada por un individuo.

En cambio, el IPN que recibe las quejas en relación a proyectos de ayuda pública al desarrollo del BM, gestionada por el BIRD y la AIF, exige un grupo de al menos dos individuos como el MICI del BID, que recibe solicitud en relación a proyectos públicos y privados. En estos tres casos, la persona o el grupo de persona debe demostrar que vive en la zona donde el banco desarrolla el proyecto e identificar la naturaleza del daño sentido o previsto. Los reglamentos de estos tres mecanismos permiten también que un representante local haga la denuncia si es necesario, o un representante extranjero en caso excepcional.

Esta forma de *accountability* externa se diferencia de la *accountability* tradicional, porque no hay una relación en la cual un actor está en posición de autoridad en relación a otro o negociando con otros los desempeños de algunas de sus responsabilidades (Boström y Garsten, 2008). La *accountability* externa sostiene así un proceso de rendición de cuentas más voluntaria y más práctica que la *accountability* tradicional, aunque moral también, que no implica una relación de autoridad. Los BMDS crearon los IAMs sin responder a una obligación legal a diferencia de la obligación normativa y moral a la cual responden los gobernantes hacia los gobernados en un sistema democrático representativo (Manin, 1995; O'Donnell, 1993) o los empleados ante la Administración de su empresa. La creación de estos mecanismos responde a una actitud de *responsiveness* en el sentido que los bancos reaccionaron a demandas y problemas: se responsabilizaron. Cuando se creó el primer IAM, el IPN del BM en 1993, el Banco estaba en pérdida de legitimidad, como ya mencionado en la introducción, y recibió presiones para que sea más transparente sobre sus actividades. En este contexto, las políticas operativas de los bancos del Grupo del Banco Mundial fueron reforzadas y se creó un mecanismo de *accountability* externa. En relación a las políticas operativas, se estableció en particular requisitos de consulta de las poblaciones viviendo en la zona de implementación de los proyectos y de divulgación de información sobre los impactos de estos mismos. El requisito de consulta se planteó a partir de 1989 en las políticas del BM y lo de divulgación de información apareció en 1994, sea un año después de la Conferencia de Rio[310]. Luego, un mecanismo similar fue creado para que le gente pueda reclamar sobre los proyectos

310 En 1994, el BM introdujo el procedimiento BP 17.50 en materia de divulgación de información.

privados. En 1999, se creó la CAO. Por proceso de emulación y en reacción a demandas de transparencia, el BID fue el primer BMD regional a dotarse de un IAM, en 1994[311] En este sentido, se puede decir que los IAMs son instrumentos que han venido a reforzar la *accountability* de los BMDs hacia las poblaciones locales ya promovida por las políticas operativas de los bancos. Bajo el termino de instrumento se refiere aquí a un dispositivo técnico social sirviendo de incentivo para reforzar la aplicación de una ley, mejorar la redistribución de una política (Le Galès y Lascoumes, 2004), o en nuestro caso para sostener un proceso de *accountability*, que en su definición amplia consiste en una gramática de conducta que exige hacer transparencia sobre la acción y de cumplir criterios de aplicación, sin limitar la noción a sanciones frente a una responsabilidad[312]. Desde esta perspectiva, se puede considerar que los IAMs ofrecen a poblaciones que no fueron informadas, a pesar que las políticas operativas de los bancos lo exigen, una segunda chance de lograr informaciones sobre el proyecto.

En este marco, hay que subrayar en efecto que los demandantes pueden ampararse en los IAMs de los BMDs antes de que el proyecto sea aprobado. Eso significa que los IAMs pueden activarse antes (que) el mal (esté ya) hecho, lo que supuestamente sostiene un proceso de *accountability* más responsable que otros mecanismos de *accountability* externa. En general, estos últimos son accionables en fase de post-materialización de la acción con mecanismos de seguimiento de la implementación de un proyecto (*monitoring*) o de verificación de requisitos de desempeño (Boström y Garsten, 2008; Newell y Bellour, 2002). Desde esta perspectiva, los IAMs parecen ofrecer a poblaciones locales un poder de control sobre la aplicación de las políticas operativas de los bancos. En efecto, según las informaciones divulgadas por los IAMs, la Administración del Banco puede decidir la suspensión parcial o total del financiamiento del proyecto sin limitar su decisión solamente a cambios de contenido en el proyecto, lo que además aleja los IAM de mecanismo participativo. En este sentido, parece pertinente mencionar

311 El primer mecanismo de la BID se nombraba Mecanismo Independiente de Investigación (MII) y recibió solamente cinco quejas entre 1994 y 2000. Desde ahí el MII tuvo una primera reforma de reglamento en 2000 (GN-1830-11 IIM Policy) y en 2010, la BID planteo un nuevo mecanismo que es el MICI.

312 Esta definición está inspirada en la de Day et Klein, en Peter Newell et Shaula Bellour (2002).

que la última reforma de la política del MICI contribuyó a limitar la presentación de solicitudes después de la aprobación de los proyectos (MICI 2014), lo que puede indicar un paso atrás en términos de poder otorgado a los dichos beneficiarios de los proyectos. Sin embargo, este poder está limitado porque el campo de reclamación de las poblaciones afectadas se limita a consideraciones ambientales y sociales. Por ejemplo, los expertos de los IAMs no pueden registrar una queja que plantea problemas en relación a las políticas operativas del banco en materia de corrupción, de obtención de préstamo o de adjudicación de contratos[313], aún menos cuando trata de violación de derechos humanos porque este tema no está incluido en las políticas operativas de los bancos. Los demandantes pueden entonces quejarse principalmente en relación a problemas ligados a la aplicación de las políticas operativas ambientales y sociales de los bancos y pedir informaciones en relación a estos temas.

1.2 La divulgación de información ambiental en el núcleo del mandato de los IAMs

1.3 Una única chance de lograr información a través de una institución de democracia «delegativa»

Los tres mecanismos incluidos en este estudio pueden así recibir solicitudes que invocan demandas en materia de divulgación de información ambiental. En relación al IPN y a la CAO, los demandantes pueden pedir información sobre los impactos ambientales del proyecto alegando las disposiciones de las políticas operativas "Evaluación Ambiental" y "Pueblos Indígenas". Más precisamente, las políticas operativas en materia de evaluación ambiental de los bancos a las que responden estos dos mecanismos establecen que los agentes de los bancos (*management*) deben supervisar la realización de Estudios de Impactos Ambientales (EIA) a cargo del prestatario (público como

313 Para estas cuestiones, los demandantes deben dirigirse al Departamento de Integridad Institucional del Grupo del Banco Mundial (*Department of Institutional Integrity*), establecido desde 2001, y a la Oficina de Integridad Institucional del BID.

privado), y que estos estudios deben ser divulgados a las poblaciones ubicadas en la zona de implementación del proyecto antes que se apruebe el proyecto. Estos requisitos valen para los proyectos considerados de alto riesgo, los que son clasificados A o B, como los casos incluidos en este estudio. No se trata aquí de una consulta previa en el sentido que esta disposición no prevé una consulta de la población antes de la elaboración del proyecto (medida específica a la política operativa "Pueblos Indígenas") pero de una divulgación de informaciones sobre un proyecto a las que poblaciones pueden reaccionar y manifestar sus temores. Por ejemplo, la política operativa Evaluación Ambiental del BM, así como de manera similar su política operativa "Pueblos Indígenas"[314], especifica que las poblaciones ubicadas en la zona de implementación del proyecto deben ser consultadas por el prestatario con material suficiente sobre el proyecto, y que se debe dejar los documentos del EIA del proyecto accesibles en lugar público a los grupos que pueden ser potencialmente afectados así como a las ONGs, cuando se trata de un proyecto clasificado de categoría A y B en el caso de la AIF y únicamente para los proyectos de categoría A del BIRD[315]. Por lo que va de la IFC, el Banco reforzó a lo largo del tiempo requisitos de desempeño (or *performance standards* en inglés) para sus clientes privados (IFC, 2007 y 2012) los cuales son ahora aplicados para los préstamos del BM en el marco de una colaboración público-privada[316], sin embargo sus normas siguen estableciendo cláusulas de divulgación de información sobre el proyecto a las poblaciones en caso de proyecto de categoría A y B, de igual manera que sus primeras salvaguardias establecidas en 1998 (IFC, 1998). En el caso del MICI, los demandantes pueden alegar el no cumplimiento de la política operativa Acceso a Información (BID, 2010), que sigue como política operativa del Banco entrando en el mandato del

314 Véase el *Operational Manual* del Banco Mundial únicamente completo en inglés. Disponible en: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,menuPK:64701637~pagePK:51628525~piPK:64857279~theSitePK:502184,00.html. Se puede también consultar una versión en castellano incompleta. Disponible en: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,LANG:Spanish~menuPK:51454694~pagePK:64724619~piPK:64724753~theSitePK:502184~title:Translations%20for%20Spanish,00.html.

315 BM, OP 4.01, Environment Assessment, Disclosure Information, Paragraphs 15, 16 and 17, January 1999, revised April 2013.

316 BM, OP 4.03 Performance Standards for Private Sector Activities, May 2013.

MICI (MICI, 2010 y 2014), además de las disposiciones de las políticas operativas "Evaluación Ambiental" y "Pueblos Indígenas". Ahora los bancos del Grupo del Banco Mundial come el BID tienen también una política de divulgación de información con un espacio dedicado en la web, donde las poblaciones pueden pedir informaciones, sin pasar por la presentación de una solicitud ante un IAM[317]. No obstante, estas políticas de acceso a información son muy recientes, y los IAMs representan todavía un modo de acceder a información medioambiental para las poblaciones locales.

Los demandantes de cuatro de las seis quejas estudiadas en América Latina confirmaron en las entrevistas que se acercaron primero a los IAMs para intentar lograr información sobre proyectos sobre los cuales no lograron acceder a informacion. Ninguno de los demandantes entrevistados tuvo acceso a los EIAs. En Panamá, la queja presentada en contra del proyecto de las represas hidroeléctricas Pando y Monte Lirio sobre el rio Chiriqui Viejo [318], desarrollado por la empresa conjunta Electron Investment S-A (EISA) con el apoyo financiero de la IFC y del BID sobre el rio Chiriqui Viejo en Panamá, los demandantes se acercaron a la CAO y al MICI para expresar sus preocupaciones relativas a las consecuencias de la construcción de estas dos hidroeléctricas sobre el agua del rio. Frente a este proyecto, los demandantes temían la degradación de la cualidad agua del rio de la cual su economía agrícola depende y la venida de conflictos sociales en relación al acceso al agua[319]. Sus temores no venían únicamente de las construcciones de estas dos hidroeléctricas, sino también del hecho que la cuenca 102 del rio, contaba ya con 11 proyectos de hidroeléctricas. En este contexto, pidieron acceso a los EIA para poder ver si se habían considerado los efectos acumulativos de las hidroeléctricas en la cuenca. Sus demandas tocan temas ambientales así como consideraciones sociales y económicas como lo prevé la política operativa de los bancos en materia de evaluación ambiental. En efecto, los EIAs de los proyectos deben incluir aspectos puramente ambientales como la contaminación del aire, del agua y de los suelos, y aspectos socio--económicos relativos al impacto del desplazamiento de la población sobre su modo de vivir o del impacto del proyecto sobre su sustento (*livelihood*), así como consideraciones más amplias en términos de patrimonio cultural (*cultural property*) y herencia en caso de proyecto en territorio indígena. En las políticas operativas de los bancos los temas ambientales y sociales están ligados en la medida en que los daños ambientales de los proyectos pueden también provocar impactos sociales.

En el caso Prodeminca[320], acerca de un proyecto público de geo-información en el Ecuador financiado por el BIRD con un co-financiamiento de la cooperación internacional al desarrollo del Reino Unido y de Suecia[321], la solicitud presentada ante el IPN en 1999 no busca tanto la divulgación de información ambiental pero más bien un freno a su difusión. En su queja, los demandantes exponen dudas sobre el objetivo del proyecto que, según ellos, parece abocado a aumentar el potencial minero de las áreas protegidas, más que a protegerlas de la extracción. El proyecto planteaba tres objetivos: desarrollar la pequeña minería, mejorar su ordenamiento territorial para mitigar sus impactos ambientales y preservar las áreas protegidas de actividades mineras. Los demandantes piensan que los datos recopilados en el marco del proyecto representan sobre todo un atractivo para la entrada de compañías mineras y de mineros informales en su zona que bordea el área protegida Cotacachi-Cayapas[322]. Para que sus derechos y el medio ambiente sigan protegidos, los demandantes pidieron entonces al Banco a través del IAM que no se divulgue en este caso la información recopilada en las áreas protegidas.

En el caso Prodeminca, los demandantes temían que la zona protegida– de la cual depende su economía agrícola y en la cual minerías intentaron ya implantarse– se convirtiera en enclave económico

317 El BM tiene una política de acceso a la información desde 2002 únicamente formalmente implementada desde 2005, y la IFC únicamente desde 2012.En relación al BID, el Banco implementó una política de acceso de información en 2010 sobre la base de un primer documento publicado en 2006.

318 Pando y Monte Lirio Hydroelectric Power Project aprobado por el BID el 9 de Diciembre 2009 y por la IFC el 4 de febrero 2010.

319 Véase el reclamo en la página del MICI y de la CAO. MICI, PN-MICI001-2010, Panamá - Proyecto de Energía Hidroeléctrica Pando-Monte Lirio, 2010. Disponible en: http://www.iadb.org/es/mici/detalle-de-reclamo,1804.html?ID=PN-MICI001-2010. CAO/Panamá/ Pando Montelirio-01/Chiriquí, 2010 Disponible en: http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/links-156.aspx.

320 IPN, caso n°20, Mining Development and Environmental Control Assistance Project (PRODEMINCA para Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental), 1999. Disponible en: http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/ViewCase.aspx?CaseId=9.

321 Mining Development and Environmental Control Assistance, BIRD, Loan No. 3655-EC, aprobado el 21 de octubre 1993.

322 Resumen de la queja únicamente en inglés en la página web del IPN.

para el Estado como es el caso del territorio local donde se implantó la minera Yanacocha en el Perú. En relación al proyecto Yanacocha, quejas fueron también depositadas ante la CAO[323]. Un demandante entrevistado testimonió que se acercaron a la CAO para denunciar afectaciones a la población local como la usurpación de terrenos y el hecho que la compañía minera no le daba trabajo mientras les afectaba, pero también: «*más allá a conocer otros temas nuevos como el impacto ambiental de las actividades mineras en Cajamarca*.» El tema no era tan nuevo cuando se presentó la queja en 2001, Yanacocha estaba ya en actividad desde 1993 y el tema minero en el Perú empezaba ya a convertirse en un problema social fuerte, como sigue siéndole. En este caso, la reclamación de información ambiental puede ser ligada al hecho que un camión de una empresa contratada por la minera Yanacocha derramó mercurio en el camino. La gente empezó entonces a preocuparse del impacto de la actividad minera sobre el agua y su salud. La CAO recibió entonces dos solicitudes de información.

Por último, en el caso peruano Agrokasa, acerca de la extensión de la actividad agrícola de una filial de la empresa peruana Sociedad Agricola Drokasa S.A[324], las preocupaciones de los demandantes se focalizan sobre el consumo de agua de la empresa y la aumentación de su consumo de agua con este nuevo proyecto en una zona de desierto, donde el acceso al agua es complejo y depende principalmente de un acuífero. En sus quejas, los demandantes se dicen preocupados que la empresa utilice para su extensión de actividad un sistema de riego por pozos que consume mucha agua. Para este proyecto de categoría B, la CAO recibió no más que seis solicitudes entre junio y julio 2009. Entre estas seis quejas, una[325] pide justamente que el proyecto no se apruebe antes que la empresa haya transmitido su consumo de agua, como lo exige la ley en Perú y según los requisitos de la Norma de Desempeño n° 6 de la IFC sobre Conservación de la Biodiversidad y Gestión Sostenible de los Recursos Naturales (IFC, 2007). La especificad de este caso es

323 Véase CAO/ Perú / Yanacocha-01/Cajamarca, Julio 2000 y CAO, Perú / Yanacocha-02/Cajamarca, Marzo 2001.

324 CAO/ Perú / Agrokasa-01/Ica, 2009.

325 CAO/ Perú / Agrokasa-01/Ica, Complaint from Junta de Usuarios de Rio Seco regarding the Sociedad Agricola Drokasa S.A. ('Agrokasa') Project #26821, January 5, 2009. Disponible en: http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/04-ComplaintfromJuntadeUsariosdeRioSeco_June5.pdf

que los demandantes presentaron su solicitud antes que el proyecto sea aprobado. La queja llegó al IAM el mes de la presentación de los documentos del proyecto para aprobación ante la Administración del Banco, en junio 2009. A diferencia de los otros casos, se pudo notar que los demandantes estaban involucrados en la misma actividad, que el promotor del proyecto: la agricultura. La circulación de la información por las redes agrícolas locales han permitido a los demandantes suponer del proyecto antes de verlo implementado. Sin embargo, como los otros demandantes entrevistados, se acercaron a un IAM en último recurso, después de fracasos ante instituciones locales y nacionales y el Banco para lograr información sobre el proyecto y sus impactos.

Más que ofrecer una vía de acceso a información, los documentos de quejas y las entrevistas con los demandantes indican que los IAMs representan para los demandantes una única chance de lograr información a través de una institución formal. Antes de recurrir a los IAMs, los demandantes habían ya golpeado en vano a muchas puertas para intentar lograr información. En relación a proyectos públicos, los demandantes se habían acercado a los agentes del proyecto, las instituciones públicas locales y nacionales así como a la oficina local del Banco. En relación a proyectos privados, no todos los demandantes se habían acercado a la empresa, por no saber siempre justamente quien manejaba el proyecto, y se habían acercado primero a las instituciones públicas o a la oficina local del banco involucrado en el proyecto. Como lo dijo un demandante a propósito de sus encuentros con los agentes de la oficina local de un banco: «*Claro nos invitaron dos veces. Pero obviamente ya cuando pusimos la demanda.*» Sobre los 4 grupos de demandantes entrevistados que formularon alegaciones en términos de divulgación de información, solamente un grupo no se había acercado a instituciones públicas antes de presentar su solicitud al Banco. Se trata de los demandantes que pidieron sobre las consecuencias del proyecto minero Yanacocha, y que pertenecen a la organización de las rondas campesinas[326]. Esta organización actúa como vigilante, lo que quiere decir que hace aplicar la justicia en su territorio sobre la base de normas informales no escritas, aunque no ilegales, sustituyéndose a la ausencia de los instituciones del Estado (Helmke y Levistky, 2004). Su tradición de autonomía respecto

326 *Op. cit.*

de la administración pública puede ser un factor explicativo del hecho que este grupo no se ha acercado a las instituciones formales del Estado, pero sin embargo se acercó a un mecanismo internacional. Este grupo se acercaba por primera vez a un mecanismo internacional así como los otros demandantes entrevistados.

Hay que considerar aquí que los demandantes entrevistados provienen en mayoría de territorios que G. O'Donnell designa como «zonas marrón», por situarse en periferia aisladas del centro, a pesar de ser una fuente de desarrollo para los Estados. En estos territorios periféricos, la población tiene un acceso limitado a la información, a las instituciones públicas y limitado o desigual a la justicia a diferencia de las zonas "azules" más cerca del centro (O'Donnell, 1993). El ejemplo dado por G. O'Donnell para ilustrar la situación de estas zonas es lo del campesino que recurre a un tribunal para hacer valer su derecho sobre sus tierras, pero a quién se niega el acceso al tribunal o no se reconoce sus derechos de tenencia (O'Donnell, 1993, 2001 a). Más allá de la situación de estas zonas rurales, el sistema político mismo de los países de América Latina ofrece poca oportunidad a la gente de tener acceso a información. Como lo precisa también G. O'Donnell, el funcionamiento de la democracia en los países de América Latina limita acceso a información en la medida en que funciona sobre un modo más delegativo que representativo. Eso significa que, aunque hay elecciones libres y regulares que permiten a la población sancionar los gobiernos, el poder ejecutivo no rinde cuentas sobre sus acciones y restringe el control de responsabilidades entre poderes. En este contexto político, la población no tiene más que el sufragio electoral para expresar su descontento y no encuentra espacio para acceder a información o hacer prevalecer sus derechos, puntos esenciales de la democracia representativa según G. O'Donnell, quién no comparte la teoría sobre la democracia que se focaliza únicamente sobre criterios socio-económicos o políticos para definir el grado de democracia en un país (O'Donnell, 2001b). G. O'Donnell desarrolló la idea de una democracia delegativa en los años 1990, sin embargo los testimonios de los demandantes como la observación que se pudo hacer en las zonas de implementación de los proyectos demuestran todavía la pertinencia del concepto. Como lo mencionó un demandante a propósito de un proyecto privado: «*el Estado se acapara las informaciones y deja la gente voluntariamente confundida.*» En un texto recién, G. O'Donnell reiteró además su teoría sobre la democracia en América Latina (O'Donnell, 2010). Formula en este artículo que este modo de ejercicio de la democracia persiste en América Latina aun en países donde los actores que llegaron al poder durante la década de los años 2000 promovieron una democracia más representativa. G. O'Donnell menciona que desde la crisis económica-financiera de 2008, los gobiernos que defendían una democracia más representativa, han regresado a políticas más delegativas. El autor pone de manifiesto que la *accountability* promocionada por estos gobiernos era sobre todo una *accountability* social para hacer de la sociedad civil su aliado frente a sistemas políticos delegativos que denunciaban antes de llegar al poder. El mejor ejemplo actual puede ser lo del presidente de la republica Rafael Correa en el Ecuador, quien promocionó la creación del Consejo Participación Ciudadana y Control Social para contribuir a reintegrar el ciudadano como actor de control de las políticas del Estado, luego de su primera elección en 2006 (Lacuisse, 2012). Ahora sufre severas críticas por no consultar e informar a las poblaciones antes de implementar proyectos, especialmente en las zonas de extracción de materias primas, como aquella del Intag desde donde provienen los demandantes del caso Prodeminca.

Ahora nos vamos a interesar especialmente a las informaciones que han podido lograr los demandantes de parte de un mecanismo internacional no jurisdiccional.

2. Informaciones logradas por los demandantes

A la pregunta «¿Que esperaba del mecanismo?», todos los demandantes quisieron mencionar primero: «*no pensábamos tener una respuesta del Banco.*» Frente al mutismo de sus instituciones nacionales, todos los demandantes se sorprendieron al recibir la respuesta de una organización internacional. Si los demandantes manifestaron su satisfacción de tener una respuesta de una institución financiera internacional, confundiendo a veces el IAM con el Banco, no se puede decir tampoco que los IAMs les entregaron todas las informaciones

que querían sobre el proyecto y sus impactos, independientemente del proceso por el cual pasaron los demandantes: la Resolución de Conflicto o la Verificación de Observancia. Aunque vamos a ver que la Verificación de Observancia contribuye a más de transparencia sobre el proyecto y sus impactos ambientales por el carácter formal de su proceso de investigación en un primer punto, veremos en segunda instancia que el principal aporte de la Verificación de Observancia para los demandantes es que los informes producidos a través este procedimiento vienen sobre todo a certificar sus investigaciones en la medida en que el daño pudiese ser materializado. Veremos en un tercer punto que el principal aporte de los IAM para los individuos que se quejan se mide en términos de acción colectiva.

2.1 Los límites de la Resolución de Conflicto para acceder a información frente al proceso formal de la Verificación de Observancia

Según el mecanismo, la queja de los demandantes puede pasar por un proceso de Resolución de Conflicto o/y un procedimiento de Verificación de Observancia. Estos dos métodos, que pueden ser considerados esta vez como instrumentos para organizar la *accountability*, se ubican a los lados opuestos del espectro de la *accountability*. Tenemos por un lado un instrumento que sostiene un proceso de diálogo entre las diferentes partes involucradas en la queja (los demandantes y la empresa, y autoridades públicas y ONGs si quieren participar) alrededor de un mediador, y del otro lado un método que se fija sobre la verificación de aplicación de normas. Se trata de la Verificación de Observancia desarrollada por el IPN a cargo de sostener la rendición de cuenta sobre los proyectos de ayuda pública al desarrollo, mientras la CAO desarrolló la Resolución de Conflicto para sostener la rendición de cuenta en el marco de proyectos privado, que los otros BMDs regionales adoptaron también como paso anterior o paralelo[327] a la Verificación de Observancia, para organizar la rendición de cuenta de sus préstamos a entidades privadas como públicas. Se puede decir que la CAO adoptó

327 Otros mecanismos como el del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo activan la Resolución de Conflicto de manera paralela a la Verificación de Observancia.

su instrumento de *accountability* al contexto y a la problemática de las inversiones en proyectos privados de la misma manera que la IFC implementó normas de desempeños en su política operativa alineándose sobre el paradigma de la sostenibilidad que domina el campo de las actividades privadas (Wright, 2006). En efecto, el sector privado tiene cláusulas de confidencialidad que, como lo vamos a ver, la Verificación de Observancia no puede siempre asegurar, para sostener un proceso de investigación más formal.

La Resolución de Conflicto es un dispositivo que busca la correspondencia de valores entre el promotor y la gente afectada para salir del conflicto. En este marco, el método se basa en la organización de un dialogo entre los actores involucrados en la queja a fin de que se pueda hacer más transparencia sobre el proyecto y las posiciones de los actores con intención de resolver la discusión o el problema. Tiene todas las características de las nuevas formas de la *accountability* en el sentido que se basa sobre un método voluntario que depende de la discreción de los actores involucrados sin aplicación de un proceso formal, otra característica de la *accountability* externa que puede tomar varias formas (Böstrom y Garsten, 2008 ; Hale y Held, 2011). Como lo indica el reglamento de la CAO y del MICI que recurren a este método, el dialogo está condicionado a la discreción de los participantes (CAO, 2007 y 2013, MICI 2010 y 2014), lo que puede limitar el acceso a la información, como pasó para dos de los tres grupos de demandantes que experimentaron la Resolución de Conflicto. En efecto, en los casos Pando y Monte Lirio[328] y Agrokasa[329], los demandantes no pudieron acceder a información a través del dialogo porque la empresa se retiró del proceso en ambos casos, aunque de manera diferente. En el caso de Pando y Monte Lirio, la empresa salió del diálogo organizado por la CAO y el MICI luego de la primera mesa sin dar información a los demandantes. En el caso Agrokasa, hubo varias reuniones con la empresa que se comprometió en un primer tiempo a dar información sobre su consumo de agua[330], pero al final el proyecto no estuvo financiado por la IFC, y los demandantes

328 *Op. cit.*
329 *Op. cit.*
330 Véase el acuerdo encontrado en el sitio web de la CAO: Carta de Junta de Usarios Rio Seco, 5 de Abril de 2010. Disponible en: http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/040510_RioSecotoCAO_SPANISH.pdf.

no supieron del consumo de agua de la empresa. En efecto, un mes después de la presentación de la queja, una evaluación independiente del EIA del proyecto transmitido por la empresa dio a ver que el sistema de riego propuesto no era adecuado para proteger el acuífero y que la preparación del proyecto no cumplía con los requisitos de divulgación de información inscritos en las normas de desempeño de la IFC[331]. Esta evaluación hizo que la IFC retiró la demanda de aprobación del proyecto ya depositada ante la Administración del Banco en junio 2009, para darle tiempo a la empresa de corregir su EIA. Luego, la empresa misma retiró su demanda de financiamiento y los demandantes nunca pudieron lograr la información sobre el consumo de agua de la empresa. Toda esta información sobre el proceso de evaluación del proyecto no se logró a través de la Resolución de Conflicto pero de una Verificación de Observancia. En efecto, la CAO decidió conducir una Verificación de Observancia, aunque la inversión no se hizo, porque la IFC iba para su cuarta inversión en la empresa[332]. Los expertos en observancia decidieron que el caso merecía entonces una investigación para ver la lección que se podía aprender de estas inversiones.

No siempre, sin embargo, la Resolución de Conflicto termina en fracaso en términos de acceso a información. En el caso Yanacocha, por ejemplo, la mesa de diálogo organizada por la CAO permitió llegar a un acuerdo sobre la realización de un estudio para evaluar el impacto de la actividad minera de la empresa sobre la calidad del y el acceso al agua. El proceso de Resolución de Conflicto cumplió aquí con las preocupaciones y las demandas informativas de las poblaciones locales acerca del impacto de la empresa sobre su medio ambiente aunque los resultados del estudio del agua hayan provocado debates y conflictos a la escala local. La pregunta que nos viene y que nos interesa en el marco de este estudio es entonces: ¿Por qué se logró hacer transparencia sobre los impactos ambientales en este caso y no en los otros? Se puede notar que en el caso Yanacocha, las quejas fueron emitidas luego de la caída de un camión lleno de mercurio en un contexto de creciente movilización social contra las minas en Perú. A diferencia de los dos otros casos, la empresa tuvo que reaccionar frente a un problema que se había ya materializado luego de un accidente. La demanda se formuló sobre las bases de hechos y no de proyecciones de lo que podría ocurrir. Se puede considerar de manera hipotética, en la medida en que no se pudo entrevistar a representantes de la empresa hasta hora, que esta última adoptó una actitud típica de *responsiveness* que consiste a reaccionar frente a un problema existente y bajo presión, sin proceso de rendición de cuentas por anticipación al daño. Antes que quejas fueron depositadas, la CAO había sido ya comisionadas para realizar una auditoría sobre las consecuencias sanitarias del derramo de mercurio. No obstante, la CAO no pudo realizar una verificación de observancia luego de la recepción de la queja, porque la IFC no disponía todavía de normas operacionales en materia de reducción de riesgos sanitarios y de la salud (CAO 2007b).

Así, vemos que el problema del proceso de Resolución de Conflicto es que dependen de la discrecionalidad de los actores, y del cliente principalmente, sobre la base de un proceso muy aleatorio que no permite siempre hacer transparencia sobre el proyecto y sus impactos. Eso no quiere decir que no puede llegar a transmitir información sobre el proyecto, como lo demuestra el caso Yanacocha, pero tal vez únicamente en situaciones muy especiales de daño visibles. De modo diferente se puede emitir la hipótesis que la Verificación de Observancia puede contribuir a transmitir información de manera más sistemática como lo sugiere el caso Agrokasa. Aunque en este caso los demandantes no pudieron acceder a la información que deseaban porque no se concretó el financiamiento del proyecto con la IFC, se puede notar sin embargo que el informe de observancia rindió cuenta de los riesgos potenciales del proyecto. En el marco de una Verificación de Observancia, los expertos de los IAMs no dialogan únicamente con los actores implicados en la queja (empresas, autoridades públicas y demandantes) pero tienen también acceso a todos los documentos transmitidos a la Administración de los bancos para la aprobación del proyecto, así como documentos que han podido ser escondidos por el *management* a fin de que el proyecto se pudiese aprobar. Los informes de Verificación de Observancia rinden cuenta de los pasos no cumplidos por el *management* para la preparación así como la implementación del proyecto y a veces aún de la no toma en cuenta de avisos de riesgos formulados por los Departamentos Ambientales de los Bancos así como la presidencia del Banco. Por ejem-

331 Véase CAO, Evaluación de la CAO de las inversiones de IFC en agroindustria en el Valle de Ica, Perú, 22 de febrero 2011. Disponible en: http://www.caoombudsman.org/cases/documentlinks/documents/CAO_Audit_Report_C_I_R9_Y10_F126_ESP.pdf

332 Véase la evaluación de la CAO para más detalles sobre las inversiones de la IFC en la empresa Agrokasa.

plo, en el caso Agrokasa, el informe de observancia indica que hasta el Presidente del IFC había ya emitido problemas sustantivos con respeto al agua, desde la primera reunión del análisis de la inversión en enero 2009.Los informes de Verificación de Observancia pueden ser documentos muy largos, algunos de más de 250 páginas, e incluyen muchas informaciones sobre los impactos ambientales que pueden provocar los proyectos así como sobre normas ambientales (internacionales y nacionales), en particular los informes del IPN y del MICI. Los expertos de ambos mecanismos sacan información de los documentos de los bancos y realizan dos visitas de terreno: la primera para estimar la elegibilidad del caso y la segunda durante la investigación. Dialogan con los demandantes pero también con los agentes locales del banco, la empresa así como agentes públicos del Estado a la escala local como nacional si estos últimos aceptan (las instituciones públicas y sus agentes no tienen ninguna obligación a participar al proceso). En relación a la CAO, los expertos no tienen el requisito de realizar investigación de terreno durante la observancia y puede concluir sobre el caso únicamente a partir de los documentos del banco. Las entrevistas con los actores implicados en la queja se hacen si se necesita para aclarar asuntos.

A diferencia de la Resolución de Conflicto, la Verificación de Observancia responde a un proceso formal de rendición de cuentas que consiste en ver si el Banco aplicó sus políticas operativas como se debe, acercándose en este sentido de una *accountability* más tradicional. El método no queda al arbitrio de los actores involucrados en el proceso pero se fija en la verificación de aplicación de estándares que son las normas de las políticas operativas de los banco. Por esta razón algunos investigadores en derecho internacional no dudan en hablar de *accountability* jurídica para referirse a los mecanismos internacionales de *accountability* que tienen una función de Verificación de Observancia (Richard, 2013). La Verificación de Observancia permite así sostener un verdadero proceso de *accountability* entendido como ya se mencionó, como una gramática de conducta que exige hacer transparencia sobre la acción y cumplir criterios de aplicación. Por eso, ONGs pidieron justamente a la CAO en su última consulta pública que su reglamento permita que una solicitud presentada por la sociedad civil o una organización no gubernamental pueda ir directamente en Verificación de Observancia (CAO, 2012) sin pasar primero por una Resolución de Conflicto[333].

333 Antes de la reforma de la CAO en 2013 (CAO, 2013), sólo un agente mayor de la IFC o de

Eso no quiere decir que la Verificación de Observancia les da a los IAMs un estatuto de mecanismos jurisdiccionales o de «*Arbitration Bodies*» (Hale y Held, 2011) en la medida en que los expertos no tienen un poder de arbitraje entre el Banco y los demandantes. Los expertos en observancia no detienen un poder de decisión sobre el seguimiento a dar a sus observaciones de omisiones. En efecto, los expertos que trabajan en los IAMs no tienen el poder de formular sanciones ni tampoco decidir de las compensaciones adecuadas para los damnificados, y aún menos de tomar la decisión de divulgar sus informes. La decisión final vuelve a los Directores Ejecutivos del Banco o al Presidente del Banco según el mecanismo. En este sentido, la elegibilidad de un caso para una Verificación de Observancia no quiere decir que los demandantes estén asegurados de lograr información ambiental sobre el proyecto que denuncian. Por ejemplo, en el caso del MICI se puede notar varios bloqueos de parte de los Directores Ejecutivos del Banco, tanto en término de realización de investigación que de divulgación de informe, en particular en relación a quejas acerca de proyectos en Brasil[334]. En el caso de la CAO, los expertos en observancia son un poco más libres porque no tienen que pedir la aprobación de la investigación a los actores de la Administración del Banco para seguir con una Verificación de Observancia después de la estimación de la elegibilidad del caso. No obstante, el informe debe pasar por las manos del Presidente del Grupo del Banco Mundial antes de ser publicado. El hecho de que los informes de Observancia de la CAO tratan con proyectos privados, el Presidente debe averiguar si el informe no transgrede normas de confidencialidad sobre el prestatario.

2.2 Los informes de Verificación de Observancia como certificación de las investigaciones de los demandantes

Así, se puede considerar que los informes de Observancia pueden aportar mucha información a los demandantes en la medida en que

la MIGA, el presidente del Grupo del Banco Mundial o el presidente de la CAO, podía pedir un acceso directo en Verificación de Observancia (CAO, 2007).

334 Véase en el sitio web del MICI los casos BR-MICI001-2010, Programa de Recuperación Socio--Ambiental de la Serra do Mar y del Sistema de Mosaicos de la Mata Atlântica y BR-MICI005-2011, Mário Covas Rodoanel - Tramo Norte 1 y 2.

se aprueben. Sin embargo, al verse interrogados sobre lo que habían aprendido con este proceso de *accountability*, la mayoría de los demandantes contestaron «*hemos aprendido a reclamar mejor*», añadiendo en tres de los cuatro casos que los informes habían venido a certificar sus preocupaciones o investigaciones.

Empezando por el segundo punto, en efecto, los informes de Observancia no transmitieron tanta información a los demandantes, sino más bien vinieron a comprobar informaciones transmitidas por los demandantes. Por ejemplo en el caso Pando y Monte Lirio en Panamá, los demandantes testimoniaron que por lo menos este largo proceso de rendición de cuentas había permitido que sus preocupaciones fuesen confirmadas mediante el informe del MICI. Después del fracaso de la Resolución de Conflicto, el informe de Verificación de Observancia realizado por el MICI vino comprobar las dudas de los demandantes acerca de la realización del estudio de impactos acumulativos[335]. Los expertos del MICI formularon entonces recomendaciones al *management* a cargo del proyecto: la realización de un estudio de impactos acumulativos sobre el rio así como un plan de asistencia para el Ministerio del Medioambiente (ANAM) para mejorar sus competencias en términos de estudios de evaluación ambiental. El *management* aplicó las recomendaciones y además la empresa realizó un plan de manejo del caudal ecológico de la cuenca, publicado en acceso libre en febrero 2013 en el sitio web del BID[336]. Cuando se realizó esta investigación en enero 2015, las hidroeléctricas seguían sin embargo multiplicándose. La cuenca 102 del rio Chiriquí donde viven los demandantes tenía entonces 26 proyectos de hidroeléctricas con 7 en actividad, y a la escala de la provincia de Chiriquí se cuenta con 108 concesiones para proyectos hidroeléctricos. Los demandantes tenían entonces dudas sobre el impacto de la divulgación de información acerca del proyecto sobre la gobernanza del rio. Como dijo un demandante de un antiguo caso relacionado a la construcción de hidroeléctricas en Chile: «*los efectos de las solicitudes presentadas a los bancos no tienen impactos inmediatos hay que ver a largo plazo.*» En este sentido, vale la pena mencionar que desde que se realizó las entrevistas con los demandantes, la ANAM decidió parar provisionalmente nuevas adjudicaciones de concesiones de agua en la provincia Chiriquí, el 12 junio 2015[337]. Se puede ver también en el sitio web de la ANAM que ahora la mayor parte del espacio está dedicado a información ambiental, sin poder concluir todavía sobre el impacto de la transmisión de información sobre la reducción de daños ambientales.

En el caso Pando y Monte Lirio, el informe de investigación vino así a certificar de manera formal las preocupaciones de los demandes y la información que estos últimos transmitieron a los IAMs. Un otro grupo de demandante en Panamá hizo la misma observación. Se trata de los indígenas Ngöble, viviendo en la zona anexa al territorio indígena en Panamá. Estos últimos presentaron una queja ante el IPN acerca de un proyecto de Administración de Tierras (Pronat) financiado por el BM[338]. En 2009, denunciaron que el proyecto Pronat no cumplía con uno de su objetivo, que era de contribuir a demarcar los territorios indígenas y en particular de integrar las áreas anexas a la "Comarca", término utilizado en Panamá para llamar los territorios indígenas. Según los demandantes, el Pronat trabajó únicamente para la titularización de tierras sin contribuir a la delimitación del territorio indígena, a fin de facilitar la venta de concesiones a actividades turísticas en zonas insulares y energéticas en tierra firme, y el informe de Observancia dio la razón a los demandantes[339]. Un tercer caso vino a confirmar este resultado según lo cual los IAM vienen en primer lugar certificar las investigaciones de los demandantes. Se trata de la queja en relación al proyecto hidroeléctrico Pangue en el Bío Bío en Chile, una antigua queja que siguió un curso un poco especial. En efecto, los demandantes reclamaron ante el IPN pero la queja no pudo ser registrada por tratarse de un proyecto privado. No existía en la época mecanismo para quejarse acerca de un proyecto privado, y la oficina de la ONG Amigos de la Tierra en Washington D-C contactó los protagonistas de la movilización en contra del proyecto Pangue para que presenten sin embargo una queja ante el IPN (Opaso, 2012: 64). Frente a la situación, el Presidente del

335 MICI, Informe de Verificación de la Observancia «Proyecto De Energía Hidroeléctrica Pando--Monte Lirio» (2266/OC-PN), Panamá, publicado el 19 de octubre 2012.

336 EISA, Proceso y Plan de Manejo de Caudal Ecológico Proyecto Pando y Monte Lirio, 15 de febrero 2013, Disponible en: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37577357

337 Véase la declaración de la ANAM : http://miambiente.gob.pa/index.php/site-map/1211-ministerio-de-ambiente-suspende-provisionalmente-concesiones-de-agua-en-las-cuencas-de-los-rios--chiriqui-viejo-chiriqui-y-chico

338 IPN, caso no. 56, Panama Land Administration Project, 2009.

339 *Ibidem.*

Grupo del Banco Mundial decidió la realización de una Verificación de Observancia por un experto sin vínculo con el IPN[340]. Tal como para las dos otras quejas que tuvieron una observancia, los principales demandantes dijeron: «*Este informe, […] nos dio la razón*" añadiendo además en este caso *"y aún más, el informe de […] nos dio información adicional relacionada a las actividades forestales, cosas que no habíamos visto.*»

No hay defensa cuando una queja pasa en fase de investigación por Observancia ni cuando demandantes van a presentarse a la mesa de diálogo en el marco de una Resolución de Conflicto. Los IAMs no son tribunales. Sin embargo, para armar una solicitud el demandante necesita ya saber y tener por eso apoyo de muchos actores para prepararla a fin de que su caso pueda ser registrado y luego estimado elegible. En este marco, los demandantes se acercan a ONGs nacionales o internacionales aunque a veces es al revés (ONGs contactan a individuos o grupos para armar una queja). Podríamos decir que hay dos tipos de ONGs que entregan informaciones a los demandantes: aquellas especializadas sobre problema sectoriales (hidroeléctricas, minera) y las ONGs que transmiten informaciones sobre las organizaciones internacionales. En relación a la primera categoría, el trabajo de las ONGs consiste a transmitir información sobre impactos ambientales de proyectos ligados a su sector de acción y a poner en relación individuos en diferentes países que afrontan problemas similares. En el segundo caso, las ONGs facilitan a los demandantes informaciones sobre los IFIs, que estos últimos no pueden lograr solo desde su hogar, como la ONG *Bank Information Center* basada en Washington D-C. Además de este apoyo, los demandantes tienen asesores jurídicos o buscan el apoyo de asesores jurídicos sin poderlo siempre por el alto costo de semejante trámite. Unos van hasta pedir informes de impacto ecológicos a académicos en su país o afuera para respaldar su queja. Se puede notar una división del trabajo entre los que buscan la información afuera y los que recopilan informaciones al nivel local. Siempre hay un demandante clave que habla el inglés y que va a buscar las informaciones ante ONGs internacionales o en el internet, y los que van consultando a la gente a escala local para recopilar pruebas. Aunque ahora los IAMs tienen traducido sus reglamentos en varios idiomas (la CAO más que los otros), el inglés sigue siendo un idioma clave para poder armar una queja.

340 Se trata del informe conocido como el «*Hair Report*»: Pangue Hydroelectric Project (Chile): An Independent Review of the International Finance Corporation's Compliance with Applicable World Bank Group Environmental and Social Requirements, 4 April 1997.

Desde un punto de vista sociológico, se pudo observar que los demandantes que arman la solicitud son en general los más capacitados. Los pequeños productores o indígenas sin nivel educativo superior ubicados en la zona definida como directamente afectada por el banco participan muy poco en la queja y si participan, se suman a la queja a lo largo del procedimiento. Las razones de sus no implicaciones son múltiples: tienen aún meno acceso a información, unos no saben leer o hablan dialectos, y unos son bajo presiones para vivir justo al costado del proyecto. Eso no significa que los demandantes no son gente afectada. Son gente que vive en zona rural acerca del proyecto (4 casos), aunque a veces estimada afuera de la zona de implementación del proyecto por el Banco, o en el centro urbano de la provincia (1 caso). Sobre seis casos estudiados, únicamente una queja fue llevada por individuos afuera de la provincia donde el proyecto estaba implementándose. Los demandantes son en general individuos que tienen un nivel educativo superior (ingeniero agrícola, agente de parque nacional, docente, abogado) o que son empresarios medios como agricultores que pueden ausentarse un medio día para participar a una reunión, sin temer de perder su pequeña cosecha. Además de la cuestión de la accesibilidad a información, tocamos acá la cuestión del tiempo como premuras a la queja. En un caso, los demandantes han tenido que prepararse ocho meses para la mesa de diálogo recopilando informaciones.

Así, podemos decir que las principales fuentes de información de los demandantes son en primer lugar su trabajo o *habitus* secundario refiriéndose al concepto de Pierre Bourdieu, y en segundo lugar ONGs internacionales o nacionales con conexión transnacional. Esta conclusión no busca a deslegitimar el trabajo de investigación de los expertos de los IAMs, pero demuestra que los demandantes son actores de la investigación al menos en el caso del IPN y del MICI[341]. Como dijo un miembro de una ONG nacional entrevistado, el problema de los IAMs es que funcionan sobre la base de las informaciones transmitidas por los demandantes a diferencia de la Comisión Inter Americana de Derechos

341 Todavía no se realizó entrevistas con demandantes que presentaron una queja ante la CAO y que lograron una Verificación de Observancia mientras el proyecto seguía implementándose con un financiamiento de la IFC.

Humanos (CIDH), que opera bajo un sistema de solicitud de información. Implicado en varios procesos de quejas ante IAMs e instancias jurídicas, este actor valorizó el modo operativo de la CIDH porque: «*muchas cuestiones nunca hubiéramos entendido si no habría sido por la solicitud de información de la Comisión.*» Los expertos de los IAMs interrogan a los demandantes, pero parece sin embargo que las preguntas se limitan a profundizar lo que se denunció sin forzosamente formular preguntas sobre otros temas. En el caso Pangue, los demandantes testimoniaron que el informe dio informaciones adicionales, sin embargo la Verificación de Observancia no se hizo bajo las normas que reglamentan los IAMs.

Tampoco se podría decir que los informes de Observancia siempre vienen a comprobar las investigaciones de los demandantes, como en el caso Prodeminca. En este caso, el informe de investigación concluye sobre el hecho que los expertos no han podido definir el riesgo del proyecto para las zonas protegidas mientras en la actualidad la gente de Intag sigue luchando contra actividades mineras en su zona ahora directamente promocionada por el gobierno instalada en su zona. Por una parte, el informe muestra que el *management* no cumplió con todos los requisitos de la política operativa Evaluación Ambiental de la BM y que no siguió avisos del Departamento Regional de Medio Ambiente para América Latina y Caribe, institución que había expresado dudas sobre la protección que podía asegurar el proyecto a las áreas protegidas, y más allá a la riqueza de la biodiversidad en El Ecuador antes la aprobación del proyecto[342]. No obstante, los expertos del IPN dicen en su informe que no pueden sostener la queja porque no han podido averiguar que el proyecto sostenga el desarrollo de la minera en las áreas protegidas, como los demandantes lo denuncian. Los expertos han considerado entonces que no se necesita el bloqueo de la difusión de los datos recopilados en el marco del proyecto de geo-información. En este caso, nos encontramos frente a un proyecto sin materialización que se basa en recopilación de información, y vemos que los expertos han tenido dificultades para poner de manifiesto los impactos potenciales del proyecto. De manera independiente al método utilizado para sostener la *accountability*, vemos que sin materialización del daño o índice material de un daño potencial como

342 IPN, caso no. 20, Investigation Report on Ecuador Mining Development and Environmental Control Assistance, 23 February 2001.

en el caso Agrokasa con los pozos, la transparencia sobre el proyecto se hace más difícil. Llegamos así a punto de conclusión similar entre la Resolución de Conflicto y la Verificación de Observancia que es la relación entre el grado de transparencia y el daño visible.

2.3 «*Hemos aprendido a reclamar mejor*»: del acceso a información a la movilización

A pesar de su decepción en torno a la conclusión del informe, los demandantes del caso Prodeminca manifestaron sin embargo que han aprendido a reclamar mejor acercándose de un IAM. Mencionaron que ahora saben utilizar mejor los medios y las redes transnacionales para hacer escuchar su voz. Como se mencionó en la sección precedente, los demandantes necesitan conectarse para proporcionar su queja y en este sentido, los IAMs, por su funcionamiento, favorecen la consolidación de una acción colectiva ya que permiten a grupos segmentados, definidos como grupos sin conexión estable para acceder a las instituciones del poder (Obserchall en Neveu, 2000), estar más integrados, y eso en distintos grados según el procesamiento y la constitución de la queja.

Cuando la queja se limita a una resolución de conflictos, no se puede hablar de grupos más integrados pero únicamente de grupos más consolidados en la medida en que el principal aporte del recurso a un IAM se mide en términos de reforzamiento organizacional de la agrupación o de reforzamiento del diálogo entre organizaciones locales, que a veces era inexistente antes de la presentación de la queja. Este método puede también además conducir a contrario a conflictos entre los demandantes ya que el procesamiento de la queja es muy aleatorio. La incidencia de los IAMs sobre la capacidad de los grupos a movilizarse resultó mucho más marcada para los demandantes que lograron un informe de Observancia que confirmó sus investigaciones. Ahora los demandantes pueden volver a golpear las puertas de las instituciones nacionales con un documento institucional que certifica los daños previsibles. Con el informe en la mano, los demandantes del Pando y Monte Lirio han empezado a lanzarse en procesos jurídicos al nivel nacional, lo que no habían hecho antes. Pasó igual para los demandantes del caso Pronat, los cuales han sido a reclamar ante instituciones jurídicas, pero en este caso al nivel internacional, ante la CIDH. La primera audiencia

tuvo lugar en marzo 2015[343]. Según ellos, el informe les dio la fuerza de meterse en proceso jurídico porque: «*el informe ha permitido crear un interés y de saber si se podía aplicar o no el derecho.*» Uno de ellos mencionó de muy bella forma, hablando de las consecuencias de la publicación del informe de observancia*: «Nuestra queja ya no queda en un sitio sino es como la gota de agua que se riega.*» El hecho que los demandantes se lanzaron en procedimientos jurídicos luego de la publicación del informe no quiere decir que se les asegure un acceso a la justicia más equitativo refiriéndose al hecho que los demandantes provienen de territorios donde el acceso a la justicia es limitado o desigual como indicado en la sección 1.3. No obstante, vemos al menos con estos dos casos en Panamá que los resultados de la investigación les dieron fuerza para intentar defenderse en otras esferas y que el recurso a un IAM les dio una posibilidad de hacer escuchar su voz, lo que corrobora el testimonio de unos expertos que han trabajado en los IAMs. A la cuestión "¿qué tipo de *accountability* sostienen los IAMs?», unos expertos entrevistados contestaron que primero permiten: «hacer escuchar la voz de los pueblos.» En este sentido, los IAMs sostienen así más un proceso de difusión de información que representan una vía de acceso a información para los demandantes.

El reforzamiento de la acción colectiva pareció también depender de condiciones independientes del método del proceso de la queja. Se ha podido observar que la experiencia de los IAMs, independientemente del método experimentado, permitió a los demandantes de reforzar su acción colectiva y su movilización cuando la constitución de la queja se efectuó sobre la base de una dinámica *bottom-up* sin activación desde afuera. En estos casos, los demandantes fueron a buscar cómo quejarse acerca de otros actores o a través de internet y no se involucraron en la queja bajo una sugerencia exterior.

Para terminar sobre este tema, parece importante mencionar que esta apertura sobre los IAMs como incentivo para la movilización social vale para los casos estudiados en América Latina. No cabe generalizar el hecho de que los informes de observancia sirven de incentivo para la movilización en países de otros continentes. En Asia o en África, el recurso a los IAMs resultaría a que poblaciones sufren mayor represión. Un informe recién publicado por Human Rights Watch menciona

343 Véase CIDH, Situación del derecho de propiedad y al medio ambiente sano de pueblos indígenas en Bocas del Toro, Panamá, 154 Periodo Ordinario de Sesiones, audiencia pública, 20 de marzo 2015.

que los demandantes sufren de represiones más fuerte en su país a raíz de haberse acercado a un IAM y aún más desde que se publicó un informe de Observancia en algunos casos (Human Rights Watch, 2015). A la escala de nuestros casos de estudios, no se identificó acto de represión política ligado al recurso a un IAM aunque algunos demandantes hayan recibidos presiones para abandonar su queja en cambio de compensaciones. En unos países de América Latina, poblaciones locales sufren de represión política para oponerse a actividades transnacionales, como es el caso actualmente en Honduras, sin embargo en los casos estudiados el recurso a un IAM pareció más bien un instrumento en favor de la publicitación de problemas locales aunque estos últimos no se convirtieron siempre en problema público.

Conclusión

Para concluir, podemos decir a partir de la comparación de seis casos de quejas y de tres mecanismos que, si para una mayoría de demandantes el principal aporte del involucramiento en el proceso de rendición de cuentas de los IAMs se mide más en términos de acción colectiva que en acceso a información, no se puede decir tampoco que los IAMs no son fuentes de información para los demandantes. Primero, los IAMs se presentan para estos últimos como un incentivo para ir a buscar informaciones y/o profundizar cuestiones legales en torno a problemas que afrontan. Más allá se puede sostener la idea que el hecho que el demandante sea activo en la recopilación de datos es justamente lo que le permite luego seguir su lucha en otras esferas, justamente por haber sido actor del proceso de recopilación de información y no solamente un receptor pasivo. En segundo lugar, hay que considerar que en los casos de investigación para Verificación de Observancia, los informes publicados se vuelven a veces fuente de información para otros individuos que desean quejarse. Aunque esta fuente de información fue mencionada únicamente por dos grupos de demandantes, no se puede negar este impacto en términos de acceso a información. Los informes publicados tienen entonces un efecto "irradiante" (*radiating effects)* tal

como formulado por el socio-jurista B. Galanter a propósito de las conclusiones de las cortes (Galanter, 1983).

Por último, se puede afirmar que los actores que logran más informaciones de manera directa son los de la Administración de los bancos. Con los informes de observancia de los IAMs, los actores ejecutivos de los bancos logran informaciones que no siempre el *management* les transmitió apoyando aquí la hipótesis de mecanismos que sirven en primer lugar al control interno de los bancos.

Bibliografía

Bissell Richard E. y Nanwani S. (2009). Multilateral Development Bank Accountability Mechanisms: Developments and Challenges. *Manchester Journal of International Economic Law*, 6 (1), 2-55.

Bodanski D. (2009). *The Art and Craft of International Environmental Law*. Cambridge Massachusetts, London England: Harvard University Press.

Boström M. y Garsten C. (2008). Organizing for accountability. En M. Boström y C. Garsten (eds), *Organizing Transnational Accountability* (p.1-26) Cheltenham UK y Northampton US: Edward Elgar Publishing Inc.

CAO (2007c). Building Consensus: History and Lessons from the Mesa de Diálogo y Consenso CAO-Cajamarca, Peru.

Clark Dana, Fox Jonathan y Treakle Kay (2003). *Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel*. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.

Fox Jonathan A. y Brown L. Dave (1998). *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge: MIT Press.

Galanter, M. (1983). The Radiating Effects of Courts. En Boyum K.D y Mather L. (eds), *Empirical Theories of Courts* (p.117-142). Longman, New York.

Hale T. y Held D. (2011). *The Handbook of Transnational Governance: Institutions and Innovations*. Cambridge UK y Malden US: Polity Press.

Helmke G. y Levistky S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: a research agenda. *Perspectives on Politics*, 2 (4), p.725-740.

Human Rights Watch. (2015). *Reprisals against Critics of World Bank Group Projects*. Disponible en: http://www.hrw.org/reports/2015/06/19/your-own-risk

Keohane R. (2003). Global Governance and democratic accountability. En D.Held y M.Koenig-Archibugi (eds), *Taming Globalization: Frontiers of Governance* (p.130-159). Cambridge: Polity.

Lacuisse M-E. (2012). Equateur. La révolution citoyenne : des institutions pour le peuple à la personnification du pouvoir. En O.Dabène (ed), *La gauche en Amérique latine* (p.147-174). Paris: Presses de science Po.

Le Galès P. y Lascoumes P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.

Manin B. (2005). *Les Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion.

Neveu E. (2000). *Sociología de los movimientos sociales*. Quito: Abya-Yala.

Newell P. y Bellour S. (2002). *Mapping Accountability: Origins, Contexts and Implications For development, Institute for Development Studies*. Disponible en: http://www.ids.ac.uk/files/Wp168.pdf

O'Donnell G. (1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. *Desarrollo Económico*, 33 (130), p.163-182.

O'Donnell G. (2001a). Regimes and democracy in Latin America. Studies in Comparative International Development, 2001, 36 (1), p.3-14.

O'Donnell G. (2001b). Repenser la théorie démocratique : perspectives latino-américaines. *Revue internationale de politique comparée*, 8 (2), p.199-224.

O'Donnell G. (2010). *Revisando la Democracia Delegativa*. Disponible en: http://www.difusioncultural.uam.mx/casadeltiempo/31_iv_may_2010/casa_del_tiempo_eIV_num31_02_08.pdf

Opaso C. (2012). *Biobío Rebelde: De Ranquil a Ralco*. Santiago de Chile: Ceibo.

Richard V. (2013). Les organisations internationales entre *responsibility* et *accountability* : le régime de responsabilité esquissé par la CDI est-il adapté aux organisations internationales ? *Revue Belge de Droit International*, 1, p.190-205.

Snyder R. (2001). Scaling down: the subnational comparative method. *Studies in Comparative International Development*, 36 (1), p.93-110.

Wright C. (2006). From 'safeguards' to 'sustainability' the evolution of environmental discourse inside the International Finance Corporation. En D.Stone y C.Wright (eds), *The World Bank and Governance: A Decade of Reform and Reaction* (p.67-87). New York: Routledge.

World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington D-C.

BID. (2006). *La Política de Medio Ambiente y Cumplimientos de Salvaguardias*. Disponible en: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1442077

BID. (2010). *Política de Acceso a Información*. Disponible en: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35167447

CAO (2000). *Operational Guidelines for the Office of the IFC/MIGA*. Disponible en: http://www.cao-ombudsman.org/howwework/documents/FINALCAOGUIDELINESINENGLISH.pdf

CAO. (2007b). *Directrices Operacionales*. Disponible en: http://www.cao-ombudsman.org/about/whoweare/documents/SpanishCAOGuidelines06.08.07Web.pdf

CAO. (2013). Directrices Operacionales. Disponible en: http://www.cao-ombudsman.org/documents/CAO_OpGuide_SPA_Final.pdf

CAO 2012. *Summary of Comments, Public Consultation Period*. Disponible en: http://www.cao-ombudsman.org/howwework/documents/OGPublicConsultationComments_Dec2012.pdf

IFC. (1998). *Safeguard Policies*. Disponible en: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/IFC+Sustainability/Our+Approach/Risk+Management/Performance+Standards/

IFC. (2006). *Política y Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Social y Ambiental*. Disponible en: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/IFC+Sustainability/Our+Approach/Risk+Management/Performance+Standards/

IFC. (2012). Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social. Disponible en: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS_Spanish_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES

IPN. (2014). *Operating Procedures*. Disponible en: http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelMandateDocuments/2014%20Updated%20Operating%20Procedures.pdf

MICI. (2010). Política del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación. Disponible en: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35075013

MICI. (2014). Política del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación. Disponible en: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39629940

Capítulo 14
Avanços e limites no cumprimento de obrigações conectadas ao direito de acesso à informação ambiental de alguns órgãos federais no Brasil: exemplo do caso Belo Monte

Carina Costa de Oliveira[344]
Fernanda Castelo Branco Araujo[345]

Introdução

O direito de acesso à informação ambiental no âmbito federal no Brasil avançou na sua previsão normativa, mas apresenta limites no que concerne à efetividade da garantia do direito de acesso à informação ambiental[346]. A garantia de informação de modo ativo, por meio da transparência na internet por exemplo, e passivo, por meio de resposta a pedidos de informação, empodera a sociedade civil nos diversos pro-

344 Professora da Universidade de Brasília; Doutora em Direito pela Universidade de Paris II-Panthéon Assas. Esse texto contou com o auxílio do Prof. Nitish Monebhurrun, Doutor em Direito pela Escola de Direito de Sorbonne, Paris, Professor do Centro Universitário de Brasília; Catarina Freitas, estudante de graduação da FGV-Direito Rio. Um primeiro texto que serviu de base para esse artigo tem como título "Acesso à informação ambiental: análise dos órgãos federais", produzido por mim, por Nitish Monebhurrun e por Catarina Freitas para um estudo para a ONG Artigo 19 ; Doutoranda em Direito pela Universidade Nacional de Brasília (UnB); Mestre e graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES).

345 Doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília (UnB); Mestre e graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Diretora do Instituto Verdeluz. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES).

346 Ver sobre o tema o resultado do Environmental Democracy Index de 2014, realizado por Luciana Betiol e Carina Costa de Oliveira no âmbito do The World Resources Institute – The Access Iniciative. Disponível em: <http://www.environmentaldemocracyindex.org/country/bra>. Acesso em: 20 set. 2015. Ver, ainda, o relatório "Acesso à informação ambiental: análise dos órgãos federais" feito por Carina Costa de Oliveira, Nitish Monebhurrun e Catarina Freitas para a ONG Artigo 19.

cessos de decisão e de execução de atividades como a exploração de minérios, de potencial hidráulico, de petróleo. Os limites evidenciam-se em casos emblemáticos exaustivamente divulgados pela imprensa como a falta de acesso à informação e de participação na construção da usina de Belo Monte. Com a finalidade de analisar os avanços e os limites do direito de acesso à informação no Brasil, é relevante primeiramente analisar: o conceito de acesso à informação ambiental no Brasil, a metodologia que será utilizada para avaliar os limites da garantia do acesso à informação e os órgãos federais que serão avaliados em temas específicos.

A definição sobre o que seja informação no Brasil está disposta no art. 4º da Lei no. 12.527 de 2011, nos seguintes termos: "*dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato*". Especificamente com relação ao meio ambiente, essas informações são relativas – sem se limitar – aos seguintes pontos:

> I - qualidade do meio ambiente; II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental; III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas; IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais; V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos; VI - substâncias tóxicas e perigosas; VII - diversidade biológica; VIII - organismos geneticamente modificados[347].

Com base nesses incisos, qualquer cidadão pode reivindicar o seu direito de acesso à informação ambiental sob algumas condições previstas no art. 2º, parágrafo 1º, da Lei de 2003. São eles: "Um requerimento escrito pedindo determinada informação ambiental; no requerimento escrito: assumir a obrigação de não fazer um uso comercial das informações; no requerimento escrito: assumir a obrigação de citar as fontes para qualquer divulgação das informações".

347 Lei no. 10.650, de 16 de abril de 2003 sobre o acesso à informação ambiental, art. 2º.

Não há uma obrigação de comprovar um interesse específico[348]. De qualquer modo, se fosse necessário, seria juridicamente possível demonstrar que as questões ligadas ao meio ambiente são de interesse público e que, portanto, o acesso à informação ambiental obedeceria a uma lógica similar. Perante os cidadãos, a Administração Pública, por meio de seus órgãos federais, deve garantir o interesse público e tem o dever de permitir o acesso público às informações[349] e de facilitar tal acesso[350]. Nesse sentido, pode-se inferir que o acesso à informação é um medidor, um sinalizador do estado de direito de um Estado.

A existência do direito de acesso à informação não significa a efetividade desse direito. É relevante indicar, primeiramente, o que pode ser considerado como um acesso à informação efetivo; as formas de transparência ambiental; os modos de monitoramento da garantia do acesso à informação e os órgãos da administração federal que serão analisados em temas específicos[351].

A informação é parte de uma relação entre dois lugares, entre dois ou mais atores que trocam conhecimento com o objetivo de fundamentar as suas escolhas e as suas decisões[352]. A informação não pode, por essa razão, estar apenas disponível em algum lugar sem estar trabalhada para atingir os seus resultados[353], quais sejam, de estar acessível a quem precisa e de servir como base para as escolhas e para as decisões

348 A Lei no. 9.051, de 18 de maio de 1995, que dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, prevê em seu art. 2º a necessidade de demonstrar os fins e as razões do pedido. Com relação à matéria ambiental, por se tratar de informação de interesse geral ou coletivo já não precisava de comprovação da legitimidade de interesse desde 1990 nos termos do art. 16, parágrafo 3º do Decreto no. 99.274, de 6 de junho de 1990.

349 Lei no. 10.650, de 16 de abril de 2003 sobre o acesso à informação ambiental, art. 2º, *caput*.

350 Lei no. 10.650, de 16 de abril de 2003 sobre o acesso à informação ambiental, art. 4º, *caput*.

351 Importa mencionar as informações relativas ao meio ambiente não têm a Administração Pública como único canal de acesso à sociedade. Havendo interesse público na informação, ainda que ela seja de origem privada, deve ser garantido o seu acesso (nesse sentido, ver MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 104-105). Entretanto, como o presente trabalho tem como intuito verificar a garantia do acesso à informação em órgãos públicos federais com competências ambientais relevantes, a disponibilização de informações desse tipo por parte de entes privados não será objeto de análise.

352 BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. *O Estado (in) transparente:* limites do direito à informação socioambiental no Brasil. Tese de doutorado, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, Dezembro de 2008, p. 149. Em sua tese, o autor pondera o conceito de diversos autores que trabalham com o tema de informação entre elas o conceito de Wiener que utiliza o termo relação como pressuposto da informação. O autor traz exemplos de outros autores que partem de outros pressupostos para definir informação como: decisão, representação ou previsão.

353 BONSACK, François. Pode a informação ser objetiva e materializada? In: *O conceito de informação na ciência contemporânea: colóquios filosóficos internacionais de Royaumont*. Tradução de Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970, p. 180.

dos atores que necessitam desses dados. Diante dessa perspectiva, um elemento fundamental da informação efetiva, ou com eficácia social, depende "da adequação da informação na solução do problema do sujeito-usuário da informação"[354]. Assim, a informação só é efetiva se ela for capaz de contribuir com a concretização do objetivo anterior à procura da informação pelo usuário.

A efetividade do direito de acesso à informação requer que as informações sejam capazes de atingir e de satisfazer quem precisa da informação. Nesse sentido, é importante classificar quando, o que e de que forma a Administração Pública é obrigada a garantir o acesso à informação. Por exemplo, para responder quando a informação deve ser garantida, é essencial a previsão do momento do dever de informar, ou seja, se em momento anterior ou posterior à elaboração de objetivos e de projetos políticos. Para responder o que deve ser informado, o conteúdo objeto de transparência pode ser classificado em três aspectos: a) transparência política; b) transparência documental; c) transparência operacional[355]. Com relação à forma, os meios de garantia da informação, se escrito, visual, sonoro ou eletrônico, devem corresponder à satisfação das peculiaridades dos que irão necessitar da informação específica.

Diante desse contexto, duas formas de análise da efetividade do acesso à informação podem ser utilizadas de modo geral: a transparência ativa e a transparência passiva. A primeira é composta de critérios que analisam de que forma os órgãos ambientais divulgam informações à sociedade por iniciativa própria, independentemente de qualquer solicitação[356]. A segunda decorre da divulgação de informações pela Administração Pública sob demanda em atendimento aos requerimentos realizados pela sociedade[357]. Os critérios relevantes para o monitoramento da efetividade da garantia do acesso à informação podem ser classificados em: a) de tempo; b) de conteúdo (documento, política ou procedimento/operação); c) de forma (escrito, visual, sonoro ou eletrônico).

A informação ambiental será analisada de um modo geral no que tange à transparência ativa; e especificamente, no que concerne à transparência passiva, a prestação de serviços públicos. Tendo em vista os inúmeros debates recentes sobre grandes obras, a exemplo da construção da usina de Belo Monte, essa obra possibilitará a análise do acesso à informação ambiental no contexto da prestação de serviço público de exploração de potenciais hidráulicos. O meio ambiente está diretamente envolvido no processo de licenciamento ambiental das obras e na garantia de participação da população que sofrerá os impactos das construções. Esse caso servirá de exemplo para a análise da transparência passiva da Administração Pública, considerando que nem todas as informações com relação a esse caso estavam disponíveis de forma ativa.

O tema permite analisar a relação entre o Estado, as grandes empresas que realizam atividades econômicas causadoras de potenciais danos ambientais e a sociedade civil que será potencialmente atingida por eventuais danos. Com relação à efetividade do direito de acesso à informação ambiental, serão verificados: (i) a precisão da informação dada pela administração (se a informação é a resposta ao questionamento enviado); (ii) o prazo para responder; (iii) a articulação entre o acesso à informação e a participação pública. Esses elementos podem permitir a avaliação do cumprimento das obrigações de garantir as expectativas legítimas da sociedade civil de obter informação.

Considerando a quantidade de órgãos que atuam com informações ambientais e que estão sujeitos ao dever de garantir o acesso à informação[358], serão priorizados os que possuem competências expres-

354 BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. *O Estado (in) transparente*: limites do direito à informação socioambiental no Brasil. Tese de doutorado, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, Dezembro de 2008, p. 153.

355 Na tese de Lucivaldo Vasconcelos Barros, o autor aponta mais duas classificações além das três citadas: transparência da política e transparência procedimental. O autor faz uma diferença entre transparência política referindo-se " (...) à acessibilidade do público em relação aos objetivos políticos e aos arranjos institucionais que clarificam a conduta dos responsáveis pela política; e a transparência de política que " (...) diz respeito à divulgação e disseminação das decisões políticas de forma explicativa, bem como demonstração de indicadores necessários às ações políticas futuras. No texto as duas serão consideradas como uma classificação apenas. Ver em: BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. *O Estado (in) transparente:* limites do direito à informação socioambiental no Brasil. Tese de doutorado, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, Dezembro de 2008, p. 45; MENDONÇA, Heldel Ferreira de. Transparência, condução da política monetária e metas para a inflação. *Nova economia*, Belo Horizonte, v. 16, n.1, p.175-198, jan./abr 2006.

356 Os critérios que serão utilizados neste trabalho foram elaborados pela ONG Artigo 19. Os conceitos de transparência ativa e passiva podem ser encontrados no documento a seguir: Controladoria-Geral da União. *Acesso à Informação Pública:* uma introdução à Lei no. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011, p. 24.

357 Os critérios que serão utilizados neste trabalho foram elaborados pela ONG Artigo 19.

358 Podem ser citados: os órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA; os colegiados ambientais (Conselho de Gestão do Patrimônio Genético - CGEN, Conselho Nacional dos Recursos Hídricos - CNRH, Comissão Nacional de Biodiversidade - CONABIO, Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira – CPDS, Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA; Conselho Nacional da Amazônia Legal - CONAMAZ, Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, e Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTN-

sivas em matéria ambiental. Nesse sentido, os Órgãos que serão objeto de análise são: o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Ministério Público Federal (MPF). A escolha do Ministério Público decorre da sua atuação ambiental como garantidor dos direitos difusos ambientais. Portanto, serão analisados: os avanços no direito de acesso à informação ambiental no Brasil (1) e os limites no cumprimento do direito de acesso à informação ambiental no Brasil (2), tendo como base de análise para a segunda parte o caso Belo Monte.

1. Os avanços no direito de acesso à informação ambiental no Brasil

Os avanços no direito de acesso à informação ambiental no Brasil podem ser percebidos no direito de todos de obter informações ambientais (1.1) bem como no dever dos órgãos de fornecer as informações requeridas de modo ativo e de movo passivo (1.2).

1.1. Avanços no direito de obter informação ambiental

A facilidade para um cidadão ter acesso a uma informação dos órgãos estatais demonstra potencialmente a transparência destes. Houve um avanço no direito de acesso à informação no Brasil, o que pode ser observado constitucional e infraconstitucionalmente. De modo geral, o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal dispõe que:

> (...) todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Bio); o Poder Legislativo, o Poder Judiciário; os Tribunais de Contas; o Ministério Público.

Da mesma forma, o inciso XIV do mesmo artigo estabelece que *"é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional"*. Esses dispositivos constitucionais parecem posicionar o acesso à informação como regra e o sigilo como exceção, o que é confirmado em decisões judiciais[359]. Essa posição jurisprudencial[360] manteve-se após a Lei no. 12.527 de acesso à informação, que entrou em vigor em 2012[361].

Além dessas limitações decorrentes da necessidade de manutenção do sigilo, não se pode olvidar as restrições tácitas que podem incidir sobre esse direito, resultantes da aplicação, por exemplo, da proporcionalidade e da razoabilidade, no cotejo com outros direitos também fundamentais, teses amplamente aceitas na jurisprudência pátria.[362]

Especificamente no que tange à matéria ambiental, as previsões de permissões de sigilo estão dispostas no Art. 2º, parágrafo 2º da Lei 10.650/2003 e no art. 22 da Lei no. 12.527[363]. O parágrafo 2º da Lei de 2003 garante o sigilo "(...) comercial, industrial, financeiro ou qualquer outro sigilo protegido por lei, bem como o relativo às comunicações internas dos órgãos e entidades governamentais". Tratando-se de matéria ambiental, portanto, não há conflito entre o acesso às informações decorrentes do processo de licenciamento ambiental e o sigilo comercial, industrial e financeiro[364]. A obrigação de demonstrar nos Estudos de Impacto Ambiental as formas de compensar ou evitar o impacto ambiental em nada afeta a capacidade da empresa competir no mercado.

Uma outra característica importante com relação ao direito de acesso à informação foi apontada pelos tribunais, corroborando assim

359 Decisão de 12/08/2008, TRF (1a região), rel. Juiz Federal Cleberson José Rocha; decisão de 08/05/2012, TRF (1a região), rel. Juiz Federal Carlos Eduardo Castro Martins.

360 Por exemplo: Decisão de 02/10/2012, TRF (1a região), rel. Juiz Federal Carlos Eduardo Castro Martins.

361 A Lei entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012.

362 A título exemplificativo, destacam-se as seguintes decisões: STF - MC Rcl: 22328 RJ, Relator: Min. Luís Roberto Barroso, Data de Julgamento: 20/11/2015; TJ-PR - CJ: 9791771 PR (Acórdão), Relator: Wellington Emanuel de Moura, Data de Julgamento: 26/03/2013, 4ª Câmara Cível; TJ-RJ - APL: 02981986620128190001 RJ, Relator: Des. Elton Martinez Carvalho Leme, Data de Julgamento: 07/05/2014, 17ª câmara cível.

363 Lei no. 12.527, art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

364 Além das normas já apresentadas, reforça o respeito ao sigilo industrial a Resolução no. 01/1986, do CONAMA, art. 11.

o aspecto fundamental deste direito. O acesso à informação é gratuito, conforme o art. 12 da Lei no. 12.527. Nessa direção interpretou o o Superior Tribunal de Justiça (STJ), que garantiu, em uma decisão de 11 de dezembro de 2012, a gratuidade da informação para o requerente[365].

Outras normas infraconstitucionais dispõem sobre o direito do cidadão de acesso à informação ambiental[366]. De modo geral, falta objetividade e precisão com relação aos termos utilizados para a garantia desse direito. As normas possuem um caráter voluntário e principiológico[367]. Por exemplo, pode ser citado o caráter principiológico da Lei no. 11.284/06[368], que estabelece "o acesso livre de qualquer indivíduo às informações referentes à gestão de florestas públicas como princípio da gestão de florestas públicas". Outro exemplo é o Decreto no. 5.098/04, sobre a criação do Plano Nacional de prevenção, preparação e resposta rápida a emergências ambientais com produtos químicos perigosos[369],

365 Decisão de 11/12/2012, STJ, rel. Francisco Falcão.

366 Lei no. 9.433/97, que Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, art. 5º, VI, art. 26; Decreto no. 4.871/03, que dispõe sobre a instituição dos Planos de Áreas para o combate à poluição por óleo em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências; Decreto no. 5.098/04, que dispõe sobre a criação do Plano Nacional de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Emergências Ambientais com Produtos Químicos Perigosos, art. 2º; Lei no. 9.966/00, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional; Lei no. 6.938/81 (Lei da Política Nacional de Meio Ambiente), art. 4º, V, art. 9º; Lei no. 9784/99, de processos administrativos; Lei no. 9.985 de 2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), art. 22, Lei no. 10.650/03 (Lei de acesso à informação ambiental); Decreto no. 5.098 de 2004, art. 2º; Decreto no. 5.376/05, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) e o Conselho Nacional de Defesa Civil; Decreto no. 5.472/05, que promulga o texto da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes; Lei no. 11.284/06 gestão de florestas públicas para a produção sustentável; Decreto no. 5.975 de 2006, art. 6º, art. 25; Lei no. 11.428/06, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, art. 53, § 2º; Decreto no. 6.063/07, que regulamenta a gestão de florestas públicas, art. 54; Lei no. 12.187/09 (Plano Nacional de Mudanças Climáticas); Decreto de 8 de Dezembro de 2010, que convocou a 1ª Conferência em Transparência e Participação Social; Decreto no. 7.404/10, que regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos; Lei no. 13.123/2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade, art. 12, §3º; Resolução no. 237/97 do CONAMA, art. 3º; Resolução no. 379/06 do CONAMA, art. 1º; Portaria no. 1.066/89 do IBAMA; Portaria no. 48-N de 1993 do MMA; Portaria no. 160/09 do MMA, art. 1º.

367 Ver sobre esse tema o texto: BANISAR, David; PARMAR, Sejal; SILVA, Lalanath de; EXCEL, Carole. *Convertir los princípios en derechos.* Estados Unidos: Julho 2011. Disponível em: <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/2225/11-11-02-REPORT-rio20-SP.pdf>. Acesso em: 10 maio. 2013.

368 Lei no. 11.284, de 2 de março de 2006, dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm>. Acesso em: 10 maio. 2013.

369 Decreto no. 5.472, de 20 de junho de 2005. Promulga o texto da Convenção de Estocolmo sobre

que dispõe em seu art. 1º que a participação nas decisões do governo seguirá os princípios da informação e da participação.

Além do direito de acesso, o dever dos órgãos federais de fornecer as informações ambientais de modo ativo e passivo também avançou no sentido da implementação desse direito.

1.2. Avanços no dever dos órgãos federais de fornecer as informações ambientais

Houve avanços evidentes no direito nacional no que tange ao dever geral dos órgãos federais de fornecer as informações ambientais (1.2.1), o que pode ser percebido nas obrigações de órgãos como o MMA, o IBAMA e o MPF (1.2.2).

1.2.1. O dever geral dos órgãos federais de fornecer as informações ambientais

Normas constitucionais e infraconstitucionais preveem o dever dos órgãos federais de garantir o acesso à informação à sociedade civil. O art. 37 da Constituição dispõe que "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)"[370].

A relação entre o dever de garantir o acesso à informação e o direito à publicidade ambiental[371] é de que do segundo decorre o dever de gerar e prestar informação[372]. Diversas normas exigem a divulgação de informações ambientais relacionadas às competências espe-

Poluentes Orgânicos Persistentes, adotada, naquela cidade, em 22 de maio de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5472.htm>. Acesso em: 10 maio. 2013.

370 Para uma análise das Constituições Estaduais que preveem o acesso à informação como um dever do Estado ver: MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro.* 21. ed. São Paulo: Malheiros: 2013, p. 221-223.

371 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro.* 21. ed. São Paulo: Malheiros: 2013, p. 218.

372 BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. *O Estado (in) transparente:* limites do direito à informação socioambiental no Brasil. Tese de doutorado, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, Dezembro de 2008, p. 105.

cíficas temáticas de cada órgão. No entanto, muitas vezes, não há uma classificação exata do momento da obrigatoriedade de dar publicidade à informação: se anterior à decisão de realizar um projeto; se durante os procedimentos de implementação do projeto. Essa falta de precisão pode resultar na insuficiente participação da sociedade civil nos processos de decisão política[373].

O fato de a Administração ter o dever de dar publicidade aos seus projetos e às suas políticas não reduz o seu poder de decisão política quanto ao projeto que será implementado. O objetivo da obrigação é incentivar que a Administração analise as possíveis alternativas antes de tomar uma decisão a favor da realização de um projeto específico. Por meio desse dever, a Administração pode fundamentar com mais argumentos o resultado da decisão adotada, comparando as vantagens e desvantagens da decisão com as alternativas sugeridas. Todavia, as normas devem ser claras quanto ao momento da obrigatoriedade de publicar a informação.

A Lei no. 12.527 sobre o acesso à informação aponta que é "(...) *dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão*". O objetivo dessa lei é de fomentar a cultura de transparência na Administração Pública do Brasil[374].

O acesso à informação segue o princípio da disponibilidade: a informação deve estar disponível e ser divulgada. Em um caso relativo aos contratos e convênios celebrados com a União, o Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região realçou que o poder público tem a obrigação de assegurar o acesso à "(...) informação pertinente à administração do patrimônio público, utilizando de recursos públicos, licitação, contratos administrativos e a informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidade públicas (…)"[375]. O tribunal aplicou ainda o art. 7º, § 2º da nova lei, afirmando que as informações devem ser divulgadas obrigatoriamente pela internet.

No que concerne à matéria ambiental, a Lei no. 10.650, de 16 de abril de 2003, foi a norma pioneira sobre o tema. A relação dessa norma com a Lei no. 12.527 de 18 de novembro de 2011, sobre o acesso à informação, é que a de 2003 tem a característica de especial enquanto que a de 2011 é geral. Sob o princípio da especialidade, a lei de 2003 é primeiramente aplicável. No entanto, a Lei de 2011 é relevante em razão das considerações gerais que ela traz. Por exemplo, esta lei prevê parâmetros e instrumentos mais objetivos de implementação do direito de acesso à informação como a obrigatoriedade de inserir as informações na internet, a existência de prazos determinados para a prestação de informação e a extensão do dever de informar a mais Órgãos da Administração Pública.

O Artigo 8º parágrafo segundo da lei de 2011 pode ser interpretado no sentido de que a informação deve ser veiculada pela internet, com base no seguinte texto:

> Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (...) Parágrafo segundo – Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Além disso, o Decreto no. 7.724, de 16 de maio de 2012[376], que regulamentou a Lei no. 12.527, complementou a lei, informando em seu artigo 7º que, a partir de 2012, todos os órgãos e entidades da Administração Pública devem oferecer um "serviço de informações ao cidadão", ou SIC, em seus sítios na internet.

373 Exemplos de normas que preveem o direito à publicidade sem precisar o momento de publicar são: a Lei no. 9.433 de 8 de janeiro de 2007, arts. 25 a 27, art. 25: "Art. 25. O Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão"; a Lei no. 9.985, de 18 de julho de 2000, art. 53: "Art. 53. O IBAMA elaborará e divulgará periodicamente uma relação revista e atualizada das espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção no território brasileiro". Por outro lado, uma lei que prevê a obrigatoriedade de informação prévia é a de no. 11.105, de 24 de março de 2005, art. 14, XIX, "Art. 14. Compete à CTNBio: XIX – divulgar no Diário Oficial da União, previamente à análise, os extratos dos pleitos e, posteriormente, dos pareceres dos processos que lhe forem submetidos, bem como dar ampla publicidade no Sistema de Informações em Biossegurança – SIB a sua agenda, processos em trâmite, relatórios anuais, atas das reuniões e demais informações sobre suas atividades, excluídas as informações sigilosas, de interesse comercial, apontadas pelo proponente e assim consideradas pela CTNBio".

374 Lei no. 12.527 de 18 de novembro de 2011 sobre o acesso à informação, art.3 (IV).

375 TRF-1 - AC: 25566 DF, Relator: Des. José Amilcar Machado, Data de Julgamento: 25/01/2013, (6ª turma).

376 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>.

Antes da promulgação da Lei de Acesso à Informação, a Portaria Interministerial no. 140 de 2006[377] já determinava, em seu art. 7º, que todos os órgãos e entidades da Administração Pública divulgassem pela internet informações "sobre a execução orçamentária e financeira, licitações, contratos, convênios, despesas com passagens e diárias dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, além de outros conteúdos que vierem a ser estabelecidos, utilizando obrigatoriamente o banco de dados de que trata o art. 3º".

Ademais, o Decreto no. 5.975 de 2006[378], que regulamenta questões ligadas à exploração de florestas e de formações sucessoras, já dispunha em seu art. 24 que os órgãos competentes por tratar da matéria de manejo florestal sustentável deveriam disponibilizar na internet os dados e as informações ambientais relativas ao decreto no prazo máximo de cento e oitenta dias da publicação do Decreto. Além disso, o art. 25 do mesmo decreto estabelece que "as operações de concessão e transferência de créditos de reposição florestal, de apuração de débitos de reposição florestal e a compensação entre créditos e débitos serão registradas em sistema informatizado pelo órgão competente e disponibilizadas ao público por meio da Internet, permitindo a verificação em tempo real de débitos e créditos existentes".

Por sua vez, a Lei no. 10.650 de 2003 não estabelece a obrigação de que a informação seja divulgada por meio da internet. Esta é uma das formas de garantia do acesso à informação, como pode ser observado com a utilização da expressão "ou" em vez de "e", no caput do art. 2º: "Art. 2º. Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do SISNAMA, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a (...)".

No que tange aos prazos, a lei de 2011 prevê prazos mais precisos para que os órgãos respondam aos pedidos de acesso à informação.

377 Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006. Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/Portaria_Interministerial.pdf. Acesso em: 12 maio. 2013.

378 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5975.htm>.

Na lei de 2003 o prazo para a prestação de informação ou para garantir a faculdade de consulta era de trinta dias, contado da data do pedido[379]. Já na lei de 2011, no artigo 11, prioriza o acesso imediato à informação disponível. Quando esse acesso imediato não for possível, a lei prevê no parágrafo 1º do mesmo artigo o prazo de 20 dias para:

> I – comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão; II – indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou III – comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

Um outro aspecto limitado da Lei de acesso à informação ambiental está na sua restrição ao âmbito do SISNAMA[380]. O art. 2º da Lei dispõe que: "Art. 2º. Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do SISNAMA, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos (…)". O SISNAMA é composto pelo Conselho de Governo (órgão superior); Conselho Nacional do Meio Ambiente (órgão consultivo e deliberativo); Ministério do Meio Ambiente (órgão central); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e Instituto Chico Mendes para a Biodiversidade (órgãos executores); órgãos seccionais (estados) e locais (municípios). Já a lei de 2011 subordina à sua aplicação, de acordo com Art. 1º, parágrafo único:

> Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei: I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

379 Lei no. 10.650 de 2003, art. 2, parágrafo 5º.

380 KUREDA, Rui Mamoru (Coord.); SHIMBO, Julia Zanin (consultora). *Fortalecer o Acesso à Informação Ambiental e à participação da sociedade civil em tomada de decisões.* Relatório de Projeto do FBOMS: Fórum Brasileiro de ONGs e movimentos sociais para o meio ambiente e o desenvolvimento. Brasília, junho de 2009, p. 25. Disponível em: <http://www.fboms.org.br/files/acesso_informacao.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2013.

Dessa forma, a lei de 2011 permite a inclusão de mais órgãos com o dever de garantir o acesso à informação.

Outras normas ambientais esparsas dispõem sobre o dever do Estado de garantir o acesso à informação[381]. De modo geral, falta objetividade e precisão com relação aos termos utilizados para a garantia desse direito. Não há sempre uma previsão de que os deveres sejam mandatórios ou que sejam efetivamente implementados[382].

Na área ambiental, é relevante analisar quais são as obrigações específicas do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA e do Ministério Público Federal.

1.2.2 Os deveres específicos do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA e do Ministério Público Federal

Os deveres específicos do MMA e do IBAMA podem ser identificados em normas gerais, aplicáveis aos órgãos do SISNAMA; e específicas, aplicáveis a cada um de modo independente. Serão analisados primeiramente esses dois órgãos e em seguida as obrigações do MPF, que não faz parte do SISNAMA.

A Política Nacional do Meio Ambiente obriga o Poder Público a produzir informações ambientais quando inexistentes[383]. Para as informações existentes, a Política criou o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA), coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, como o instrumento de gestão de informações ambientais[384]. O sistema tem como objetivo sistematizar as informações necessárias para apoiar o processo de tomada decisória na área ambiental, a nível federal, estadual e municipal[385]. Observa-se, nessas normas, uma preocupação direcionada muito mais para as informações internas, para a própria Administração Pública, do que uma informação dirigida ao público externo.

381 Leis citadas anteriormente.
382 Ver sobre esse tema o texto: BANISAR, David; PARMAR, Sejal; SILVA, Lalanath de; EXCEL, Carole. *Convertir los princípios en derechos.* Estados Unidos: Julho 2011. Disponível em: <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/2225/11-11-02-REPORT-rio20-SP.pdf>. Acesso em: 10 maio. 2013.
383 Art. 9º, inciso XI, da Lei no. 6.938/81 (PNMA).
384 Art. 4º da Lei no. 6.938/81 (PNMA); Ver, ainda, Portaria no. 160/2009 do Ministério do Meio Ambiente, artigos 1º, 14 e 15.
385 Art. 9º, VII, da Lei no. 6.938/81 (PNMA).

Com relação às obrigações específicas do IBAMA, autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente competente para outorgar licenças ambientais e para fiscalizar as atividades potencialmente poluidoras sob a sua competência, observam-se algumas obrigações específicas relacionadas ao acesso à informação. Um dos instrumentos específicos previstos na Lei no. 6.938/81 é o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo IBAMA[386]. Esse relatório sintetiza, sistematiza e analisa informações ambientais para a gestão dos recursos naturais e conservação dos ecossistemas no Brasil. Ele é necessário para a tomada de decisão de gestores federais, estaduais e municipais; para a sociedade civil exercer efetiva participação na gestão ambiental; e para que as entidades de pesquisa administrem suas atividades. Além disso, o órgão deve dar publicidade aos Estudos de Impacto Ambiental que estiverem sob a sua competência[387], além da obrigatoriedade de realização de audiências públicas quando couber[388]. A portaria do IBAMA no. 1.066/1989 também prevê diversas obrigações relacionadas ao acesso à informação, tais como:

> Art. 1. Criar o Centro Nacional de Informação Ambiental, subordinado a Coordenadoria de Informática, da Secretaria de Planejamento e Coordenação do Ibama com as seguintes competências:
>
> I - Planejar e coordenar a implementação da Rede Nacional de Informação Documentária sobre Meio Ambiente;
>
> II - Sistematizar os dados relativos às fontes de informação, bem como os demais recursos informacionais de interesse para a área de meio ambiente;
>
> III - Gerenciar, a nível nacional, as atividades de implantação de sistemas internacionais de informação e/ou documentação na área de meio ambiente;
>
> IV - Coordenar a implantação e/o fortalecimento das bibliotecas localizadas nas Superintendências Estaduais do Ibama e Jardim Botânico do Rio de Janeiro;

386 Art. 9º, X da Lei Lei no. 6.938/81 (PNMA).
387 Constituição Federal, artigo 225, IV; Resolução no. 237 do CONAMA, art. 3º, art. 10.
388 Resolução no. 237 do CONAMA, art. 3º.

V - Gerenciar a Biblioteca da Procuradoria Jurídica do Ibama;

VI - Preservar a memória técnica e história do Ibama, bem como dos órgãos extintos que deram origem ao Instituto, através da Biblioteca Depositaria;

VII - Disseminar as informações através do fornecimento de serviços e produtos.

O IBAMA precisa ter acesso à informação unificada do meio ambiente para poder exercer suas atribuições. Nesse sentido, cabe ao CNIA coordenar a Rede Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (RENIMA) e gerenciar a implantação de sistemas internacionais de informação de meio ambiente e coordenar as bibliotecas do IBAMA. A RENIMA foi criada pelo IBAMA por meio da Portaria no. 48-N de 1993, para dar suporte de informação às atividades técnico-científicas, apoiar os órgãos componentes do SISNAMA no processo de gestão ambiental, e difundir informação sobre meio ambiente[389]. Observa-se, portanto, que o IBAMA possui obrigações internas ao sistema e externas ao público em geral no que concerne à informação ambiental.

Por sua vez, o Ministério Público Federal, órgão autônomo do Estado cuja função consiste em defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais, individuais indisponíveis e difusos, não inclui dispositivos específicos sobre o tema na Lei no. 8.625/1993. No entanto, o órgão deve garantir o acesso à informação com base na lei geral de acesso à informação.

Dessarte, é possível afirmar que o acesso à informação é um direito dos cidadãos, é um dever dos órgãos públicos, mas que a forma de implementar esse direito ainda precisa ser lapidada. A existência de normas não é suficiente para garantir uma efetiva governança ambiental, definida como o processo de tomada de decisão e o processo pelo qual essa decisão é ou não implementada. O problema de não ser efetivo o direito de acesso à informação, além da garantia à informação por si só, é a fragilização de outros direitos constitucionais como o direito à participação pública. A implementação do dever de informar de modo ativo

389 Ver art. 1º e art. 3º dessa Portaria.

e passivo, por esses órgãos, será feita por meio da análise do caso Belo Monte. Observa-se que há limites na garantia desse acesso.

2. Os limites do direito de acesso à informação ambiental no caso Belo Monte

O direito de acesso à informação ambiental no Brasil tem limites de efetividade que são revelados, por exemplo, pelo caso Belo Monte. Antes da análise desses limites, é relevante apresentar o caso Belo Monte para demonstrar a sua relevância para a análise dos limites do direito de acesso à informação ambiental.

No que diz respeito à construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, apesar dos impactos socioambientais, será responsável por acrescentar à matriz energética brasileira mais de 11 mil megawatts (MW) de capacidade instalada, o que representará uma das maiores hidrelétricas do mundo.[390] A solução energética e econômica encampada pelo Governo Federal apresentou durante todo o processo de construção, diversos problemas sociais e ambientais que envolveram a sociedade brasileira e repercutiram até mesmo no âmbito internacional.

Em 2005 foi promulgado o Decreto Legislativo no. 788/2005, que autorizou o Poder Executivo a implantar o aproveitamento hidrelétrico Belo Monte. O Governo Federal anunciou, em 2009, que retomaria o projeto de construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte a ser implantado na parte final do Rio Xingu, região conhecida como Volta Grande do Xingu, no Pará. Depois de aprovado o edital do leilão no. 06/200952, a diretoria da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) determinou que a licitação fosse realizada no dia 20 de abril de 2010. Num contexto de muitas críticas, nesta data ocorreu o procedimento licitatório para a concessão de uso de bem público para geração de energia elétrica por meio da construção e exploração da Usina Belo Monte. O consórcio vencedor do leilão foi o Norte Energia, formado por diversas empresas.

390 Informações retiradas do RIMA da AHE Belo Monte. Disonível em: <http://norteenergiasa.com.br/site/wp-content/uploads/2011/04/NE.Rima_.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2016.

As dificuldades na construção do empreendimento são muitas: as peculiaridades técnicas decorrentes da construção de uma hidrelétrica na região da floresta amazônica, o impacto da obra ao meio ambiente e às comunidades locais, o que resultou em manifestações contrárias da sociedade civil e das ações do MPF em desfavor da continuidade do empreendimento, que serão apresentadas posteriormente.

O objetivo de analisar esse caso é de verificar se há informação ambiental adequada no contexto da prestação de serviço potencialmente modificador do meio ambiente[391]. A realização da obra citada deve ser compatível com os compromissos e as obrigações de sustentabilidade existentes para a construção de hidrelétricas no Brasil. Qualquer compromisso do poder público gera expectativas legítimas à sociedade civil, que espera legitimamente que ditas medidas sejam adotadas para cumprir os engajamentos. Considerando que os potenciais de energia hidráulica são bens da União, de acordo com o art. 20, inciso VIII da CF, cabe a esse ente federativo regular e fiscalizar as atividades que explorem esse bem.

Entre os limites identificados no direito de acesso à informação podem ser citados o não cumprimento adequado de algumas obrigações relacionadas à transparência ativa e passiva (2.1), o que gera um grande impacto no direito de participação qualificada nas instâncias competentes para, por exemplo, lidar com o tema de exploração de potencial hidráulico objeto do caso Belo Monte (2.2).

2.1 O cumprimento limitado de algumas obrigações relacionadas ao direito de acesso à informação no que tange ao caso Belo Monte

O cumprimento limitado de obrigações relacionadas ao direito de acesso à informação é evidente nas respostas dadas pelos órgãos federais aos questionamentos feitos por meio da Lei de acesso à informação (2.1.2), enquanto que as obrigações dos órgãos federais relacionadas à transparência ativa foram cumpridas de modo razoável (2.1.1).

391 As atividades de construção de hidrelétrica, de rodovias, de estradas estão previstas na Resolução no. 1/1986 do CONAMA, art. 2º, como potencialmente poluidoras. A Resolução no. 237 do CONAMA, de 1997, também trata do tema.

2.1.1 O cumprimento razoável das obrigações relacionadas à transparência ativa

Com relação à transparência ativa dos três órgãos citados, pode-se dizer, de modo geral, que as obrigações são cumpridas razoavelmente no caso Belo Monte. Para fundamentar os elementos que serão expostos, será utilizada como base a pesquisa feita para a ONG Artigo 19, utilizando os critérios de transparência dispostos no site da ONG[392]. No estudo feito, foram incluídas conclusões sobre o acesso à informação geral do site dos três órgãos. Para esse artigo, será feita referência somente às informações relacionadas ao caso Belo Monte.

A propósito da transparência ativa do MMA com relação ao tema, observa-se que não há informação disponível no site. Nesse sentido, o acesso a informações específicas sobre o tema não é satisfatório. Contudo, as obrigações específicas relacionadas ao MMA estão mais conectadas a organização das informações internas ao órgão e ao SISNAMA e não ao público em geral. Assim, pode-se argumentar no sentido de que o MMA não teria a obrigação de incluir ativamente no site informações sobre o caso Belo Monte. Todavia, o dever de informar ativamente sobre um caso emblemático envolvendo o meio ambiente, interpretando-se de modo sistêmico todas as normas aplicáveis, justificaria a diligência do órgão no sentido de ao menos direcionar o cidadão, eletronicamente, aos órgãos competentes.

O site do IBAMA, por seu turno, apresenta ativamente informações sobre os licenciamentos realizados. Para obter a informação, é necessário indicar o nome do empreendedor, o número do processo, ou o nome do empreendimento, ainda que parcial, para identificar a obra. Estão disponíveis informações do empreendimento, do processo e documentos do processo, devidamente atualizados. Entrementes, no que concerne às políticas e aos documentos que devem ser produzidos pelo órgão, observa-se uma insuficiência na transparência ativa. Por exemplo, os relatórios anuais que deveriam ser feitos pelo IBAMA, de acordo com a Lei no. 6.938, de 1981, art. 9º, inciso X, não estão disponíveis no site.

392 Disponível em: <http://artigo19.org/meioambiente/wp-content/uploads/2014/01/Acesso-%C3%A0-informa%C3%A7%C3%A3o-ambiental_Relat%C3%B3rio-final.pdf>.

O site do MPF do Pará disponibiliza algumas informações sobre o caso Belo Monte[393]. Estão disponíveis: o relatório da inspeção interinstitucional sobre ribeirinhos removidos realizada em junho de 2015[394]; uma apresentação do caso; as condicionantes do projeto; a questão energética do Brasil e o caso Belo Monte; um documento sobre as alertas relativas às consequências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu; os pareceres de pesquisadores sobre o estudo de impacto ambiental; os processos judiciais ajuizados pelo MPF/PA e as notícias do MPF sobre o caso. Objetivamente, as informações mais importantes sobre o caso estão disponíveis no site. Seria relevante a disponibilização de um link para a análise, por exemplo, das atas das audiências públicas nas quais o órgão tenha participado.

Observa-se, portanto, o cumprimento razoável das obrigações por parte do IBAMA[395] e do MPF no que tange ao caso Belo Monte. É questionável, quanto ao MMA, a necessidade de informar ativamente essas informações. Considerando a amplitude do caso, ainda que o projeto não tenha sido formulado especificamente por esse Ministério, mas pelo de Minas e Energia, entende-se que seria razoável que o MMA apresentasse algumas informações, mesmo que remissivas, a respeito do tema.

Os meios de garantia da informação, se escrito, visual, sonoro ou eletrônico, devem corresponder à satisfação das peculiaridades dos que irão necessitar da informação específica. O órgão deve disciplinar essas peculiaridades por meio de uma regulamentação mais precisa. Entre os princípios já elaborados por diversas organizações, com relação à forma de garantir o adequado acesso à informação, podem ser citados os critérios divulgados pela W3C[396] no documento "Dados abertos". Neste são apontados os seguintes princípios: os dados devem ser completos, primários (de acordo com a coleta na fonte), atuais, acessíveis, compreensíveis por máquinas, não discriminatórios, não proprietários (nenhuma entidade deve deter a exclusividade do dado), livre de licenças. Observa-se que não há como concluir que os dados geram informações completas, primárias (nem sempre são indicadas as fontes nos dados indicados), atuais (não são respeitados os raros prazos de obrigatoriedade de produção de relatórios de informações ambientais), não discriminatórios (não há, muitas vezes, simplificação dos dados para os cidadãos que necessitariam de informações mais específicas e detalhadas). Os limites podem ser identificados, de modo ainda mais acentuado, na análise da transparência passiva dos órgãos envolvidos no caso.

393 Disponível em: <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2013/news/2010/noticias/belo-monte-os-problemas-do-projeto-e-a-atuacao-do-mpf>.

394 Disponível em: <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2015/arquivos/Relatorio_inspecao_ribeirinhos_Belo_Monte_junho_2015.pdf>.

395 Destaca-se o fato de que o IBAMA, muito embora tenha participado da auditoria insterinstitucional sobre povos ribeirinho removidos, não disponibiliza em seu site o relatório da ação, diferentemente do MPF.

396 Disponível em: <http://www.w3c.br/divulgacao/pdf/dados-abertos-governamentais.pdf>.

2.1.2 O cumprimento limitado de obrigações relacionadas à transparência passiva dos órgãos envolvidos

Como indicado na metodologia apresentada na introdução, a transparência passiva foi analisada com base nos critérios elencados pela ONG Artigo 19. O caso Belo Monte foi o objeto dos questionamentos direcionados a cada órgão. Foram feitas perguntas sobre os 3 graus de transparência indicados pela ONG[397] relacionados à sensibilidade da pergunta. O grau 1 está relacionado a perguntas menos sensíveis e o grau 3 a questões mais delicadas relacionadas, por exemplo, a questões orçamentárias. Tendo como base as respostas, pode-se concluir, de modo geral, que os órgãos não responderam de modo satisfatório aos questionamentos feitos. A conclusão para cada resposta teve como base o tempo de resposta e o conteúdo.

Com relação ao MMA, a resposta à pergunta de Grau 1 foi satisfatória, enquanto que as perguntas de Grau 2 e 3 não foram precisas e claras. De modo geral, os prazos normativos foram cumpridos pelo órgão. As respostas foram dadas com mais ou menos 30 dias. O órgão requereu a extensão do pedido por mais 10 dias após o prazo normativo de 20 dias. A primeira pergunta foi a seguinte: "O Ministério do Meio ambiente tem integrado institucionalmente a participação da sociedade civil em ações, planos ou decisões referentes ao empreendimento Belo Monte?" A resposta obtida foi:

397 Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2015/05/14/artigo-19-lanca-relatorio-que-monitora-a-lei-de-acesso-a-informacao/>. Ver, ainda: <http://artigo19.org/meioambiente/wp-content/uploads/2014/01/Acesso-%C3%A0-informa%C3%A7%C3%A3o-ambiental_Relat%C3%B3rio-final.pdf>.

> O MMA tem integrado institucionalmente a participação da sociedade civil em ações, planos ou decisões referentes ao empreendimento Belo Monte. No tocante à UHE Belo Monte, a ação do Ministério do Meio Ambiente ocorre por intermédio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Ibama, órgão responsável pelo licenciamento ambiental do empreendimento. Neste sentido, cumpre ressaltar que um dos condicionantes do licenciamento refere-se à participação da sociedade civil, tendo sido criado em 2011 o Fórum de Acompanhamento Social da UHE Belo Monte, composto, entre outros, por representantes de organizações da sociedade civil e das esferas do poder público municipal e federal, além do empreendedor, e que até o momento tem cumprido seu papel de instância de interlocução social na implantação dessa UHE. Finalmente, sugere-se contatar diretamente o IBAMA para informações complementares acerca do assunto demandado.

Considera-se a resposta como satisfatória, pois houve ao menos um detalhamento com relação à forma de implementação da participação por meio do citado Fórum de Acompanhamento Social. Entretando, para as perguntas de Grau 2, as respostas não foram satisfatórias. A pergunta 2 foi a seguinte:

> Por meio de quais ações específicas estão sendo implementados os Programas e os Planos apontados Pela Funai em seu Parecer Técnico n. 21 de setembro de 2009 sobre a integração da componente indígena aos aspectos ambientais? Por exemplo, de que forma estão sendo implementados os seguintes Programas (forma e período): Programa de esclarecimento à população indígena (sobre o projeto de aproveitamento hidrelétrico e sobre o conhecimento adquirido); Programa de educação socioambiental para os trabalhadores das obras, incluindo informação sobre a questão étnica?

As informações recebidas foram:

> Conforme estabelecido pela Portaria Interministerial n. 419/2011, toda avaliação sobre os impactos e as medidas de mitigação e controle relacionados aos povos indígenas é de competência exclusiva da Fundação Nacional do Índio, Funai, não cabendo institucionalmente a este Ministério manifestar-se acerca de assunto afeito à competência daquele órgão. Neste sentido, sugere-se contatar diretamente a Funai para informações acerca do assunto demandado.

Percebe-se uma falta de comunicação entre órgãos que deveriam se comunicar constantemente para resolver problemas que não podem ser separados como as questões ambientais e indígenas. Não houve, portanto, resposta satisfatória por parte do ministério. A propósito do grau 3, a pergunta foi: "Quanto o Ministério gastou com Ações e Programas para os impactos socioambientais decorrentes de Belo Monte?". A resposta foi a seguinte:

> A execução de ações e programas relacionados aos aspectos de impacto socioambiental decorrentes da implantação da UHE Belo Monte é de responsabilidade dos empreendedores da obra e não deste Ministério. Destaque-se, contudo, que, com o objetivo de reforçar as ações públicas na área socioambiental assim como o acompanhamento do empreendimento pelo governo federal, foi instalada em Altamira/PA a Casa de Governo, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG.

As respostas enviadas não respondem com exatidão às questões. O ministério não respondeu a questão relacionada ao valor dos projetos ambientais ligados a Ações e Programas de redução dos impactos socioambientais no caso Belo Monte. Assim, verifica-se limites no cumprimento da transparência passiva por parte do MMA com relação ao tema. Destaca-se que quando o tema é transversal e interdisciplinar, como a relação entre o meio ambiente e as questões indígenas, a forma de responder do órgão é remeter a outro órgão, o que não satisfaz o dever de garantir o acesso à informação sobre temas cuja competência seja compartilhada.

Com relação ao IBAMA, de modo geral, houve cumprimento do período estabelecido na Lei de Acesso à Informação para responder às questões enviadas (20 dias aproximadamente). No que concerne ao conteúdo, as respostas às perguntas feitas são insatisfatórias. As duas questões com grau 1 feitas foram as seguinte: "As audiências públicas ocorridas no contexto da implementação das obras de Belo Monte têm sido satisfatórias? De que forma foram levadas em consideração pelo IBAMA as sugestões realizadas pela sociedade civil em audiências realizadas nesse contexto?"; "Foram feitos convênios entre o IBAMA e

órgãos estaduais e municipais para o licenciamento de obras ligadas à Belo Monte?". As respostas foram:

> As sugestões e colocações da sociedade civil nas audiências públicas realizadas pelo IBAMA foram consideradas no Parecer Técnico 6/2010, o qual se encontra disponível para consulta no sítio www.ibama.gov.br/licenciamento - Consulta-Empreendimentos - Nome do Empreendimento: UHE Belo Monte - clicar sobre o nome do empreendimento -Documentos do Processo - 34/Parecer Técnico/Análise técnica do Estudo de Impacto Ambiental; Para o licenciamento ambiental de obras de competência estadual ou municipal não há previsão de formalização de convênios entre o Ibama e respectivos órgão ambientais.

A primeira questão não foi respondida de forma satisfatória, pois o órgão não produziu a informação requerida (se as sugestões realizadas pela sociedade civil nas audiências foram levadas em consideração pelo Ibama e de que forma). A segunda questão foi respondida satisfatoriamente.

As perguntas de grau 2 foram as seguintes: "De que forma estão sendo acompanhadas as medidas de mitigação dos efeitos sociais às comunidades indígenas decorrentes da obra de Belo Monte? Por exemplo, de que forma que o IBAMA tem acompanhado o reassentamento coletivo de famílias que serão afetadas pela construção da hidrelétrica?"; e a segunda foi: "Gostaria de obter as atas das audiências públicas realizadas no contexto de Belo Monte". As respostas foram:

> 1. Informo que o acompanhamento do Ibama sobre o atendimento das condicionantes da Licença de Instalação n° 795/2011 pode ser acompanhado por meio dos documentos técnicos que avaliam os Relatórios Semestrais de Acompanhamento do PBA e de atendimento das condicionantes da UHE Belo Monte e os relatórios das vistorias técnicas realizadas periodicamente na região do empreendimento.
>
> 2. Os volumes do processo de licenciamento encontram-se disponíveis para consulta por meio do sítio www.ibama.gov.br/licenciamento, incluindo o Parecer Técnico n°4933/2013, que registra avaliação do 3° Relatório Semestral e as atas das audiências públicas.

> 3. No que se refere ao acompanhamento das medidas de mitigação relativas aos povos indígenas, informo que a competência para a avaliação deste assunto, no âmbito do licenciamento ambiental federal, é devida à Funai, considerando o disposto na Portaria Interministerial n° 419/2011.

As respostas não foram satisfatórias, considerando que o órgão direcionou os próprios requerentes na busca das informações solicitadas em vez de fornecê-las como legitimamente e razoavelmente esperado. A resposta não respeita o espírito do art. 2º da lei de 2003.

Para o grau 3 foi feito o seguinte questionamento: "Houve pagamento de reparações ambientais em razão da impossibilidade de compensar com outras medidas? Quais medidas de mitigação de danos já foram exigidas no caso de Belo Monte?". A resposta foi a seguinte:

> 1. Informo que, no âmbito do licenciamento ambiental, as medidas de mitigação e compensação dos impactos gerados pela implantação da UHE Belo Monte são exigidas por meio de condicionantes das licenças ambientais admitidas. Já o detalhamento das medidas de mitigação e compensação que o empreendedor deve executar para instalação da obra são registradas no Projeto Básico Ambiental (PBA). 2. No que se refere ao questionamento sobre o pagamento de reparações ambientais, informo que a compensação ambiental é o mecanismo estabelecido na legislação ambiental para a compensação dos danos ambientais não mitigáveis, identificados no processo de licenciamento ambiental. Neste sentido, cabe esclarecer a compensação ambiental é pertinente no processo de licenciamento ambiental da UHE Belo Monte e os procedimentos para a sua efetivação estão naturalmente em curso.

A resposta é insatisfatória. O órgão indicou em sua resposta definições e princípios gerais, mas não respondeu às questões específicas que foram feitas. Não foi produzida a informação quanto ao pagamento das reparações ambientais em razão da impossibilidade de compensar com outras medidas ou sobre as medidas de mitigação já exigidas. Portanto, apesar das respostas elaboradas no prazo da lei, o conteúdo ainda não corresponde exatamente à pergunta feita, pois diante de temas transversais há remissão a outros órgãos ou há abstração de perguntas precisas e concretas por meio de referências gerais a princípios.

O último órgão que foi analisado foi o MPF. Globalmente, o MPF não respeitou adequadamente os prazos estipulados para a transparência passiva. A média de atrasos foi de 6 dias. Com relação às questões, houve cumprimento insatisfatório do dever de garantir a informação. A primeira questão enviada de grau 1 foi a seguinte: "O Ministério Público Federal tem atuado em conjunto com os Ministérios Públicos Estaduais (principalmente do Pará) para intervir na construção de Belo Monte? Por meio de quais instrumentos? Há convênios firmados entre os órgãos?. A resposta foi:

> Sua manifestação foi encaminhada para outra unidade (Procuradoria da República em Altamira). Aguarde novas informações. Para consultá-la, favor inserir o número da manifestação e o número do documento (CPF ou CNPJ) na página eletrônica do MPF, opção: Sala de Atendimento ao Cidadão. Desconsideramos qualquer mensagem enviada para o endereço eletrônico remetente desta.

Após essa resposta não houve manifestação posterior por parte da outra unidade. No tocante à pergunta de grau 2, também não houve resposta para o seguinte questionamento: "Quais são os efeitos das audiências públicas que têm sido realizadas no contexto da construção de Belo Monte? Há participação efetiva da população e do MPF?".

Sobre a pergunta de grau três pode-se dizer que as respostas foram satisfatórias. A primeira pergunta foi: "1) Qual é o orçamento anual da área de Meio Ambiente do Ministério Público Federal?". A resposta foi: "Em consulta à Secretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) da Procuradoria Geral da República, informamos que no MPF não existe uma rubrica específica para o orçamento anual na área de meio ambiente". A segunda foi: "Qual é o valor anual que é repassado ao Fundo do Meio ambiente em razão de ações civis públicas propostas pelo Ministério Público Federal? Quanto foi repassado em 2012?". A resposta foi: "Em relação ao segundo questionamento, sugerimos entrar em contato com o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos - CFDD (arquivo anexo), constituído no âmbito do Ministério da Justiça, que detém maiores condições de prestar tal informação.

Destarte, o MPF atrasou nas suas respostas e respondeu parcialmente as questões feitas. Falta, ainda, uma organização interna que facilite a identificação de informações quanto a temas atuais. O MPF enviou informações referentes ao seu trabalho do dia-a-dia. No entanto, informações mais complexas ligadas ao planejamento, ao orçamento e a temas mais sensíveis como as audiências em Belo Monte não foram respondidas. É relevante analisar, diante desse contexto, o impacto do não cumprimento das obrigações de informação no exercício, por parte dos atores envolvidos, do direito de participação.

2.2. O impacto da falta de informação no direito à participação no caso Belo Monte

O direito de acesso à informação está diretamente ligado à promoção de participação pública qualificada. A informação deve estar disponível aos cidadãos e ser simples para que exista a devida compreensão por parte dos que necessitam daquela informação. Diversas leis brasileiras estabelecem a necessidade de publicar e de informar para que a população possa participar das decisões e dos procedimentos que causem impactos ambientais, mas não há parâmetros e procedimentos claros garantidores da participação. Antes de analisar o caso Belo Monte, em relação a essa problemática, é relevante demonstrar que algumas leis são imprecisas no que concerne à participação e demonstrar que as informações técnicas não são simplificadas para que sejam compreendidas e viabilizadoras da participação.

De modo geral, há leis que preveem a possibilidade de participação pública, mas sem critérios objetivos definidos. Por exemplo, a Lei no. 11.428/06[398], sobre a utilização e a proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, requer em seu art. 15 que o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para as atividades que possam causar impactos ambientais seja público com garantia de participação. Além do problema de não existir previsão de como deve ser garantida essa participação, a inexistência de informação sobre o tema prejudica a participação qua-

398 Lei no. 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm>. Acesso em: 5 mar. 2012.

lificada. No mesmo sentido, o Decreto no. 7.390/10[399] sobre a Política Nacional de Mudanças Climáticas, em seu art. 11, trata de publicação de emissões, mas sob uma forma que facilite a compreensão da sociedade civil, sem propor nenhum parâmetro de como isso deve ser feito.

Entre as dificuldades relacionadas ao acesso à informação, pode ser citada a produção de dados que não são inteligíveis, não são acessíveis aos cidadãos diretamente afetados pelo dado. A informação disponibilizada deve ser simplificada e, portanto, passível de ser compreendida pelos possíveis interessados. Exemplo da notoriedade dessa problemática está reiteradamente presente nos processos de licenciamentos ambientais. De acordo com Resoluções do CONAMA[400], no licenciamento tanto o órgão ambiental quanto o empreendedor devem dar devida publicidade ao pedido de licença e, de acordo com a regulamentação pertinente, deve-se realizar uma audiência pública. O deferimento ou indeferimento do pedido de licença também deve ser devidamente publicado. O órgão ambiental licenciador que receber um EIA/RIMA deve fixar em edital, e anunciar na imprensa local, a abertura de prazo mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública, e divulgá-la em órgãos da imprensa local. Todavia, a decisão sobre a realização, ou não, de audiência pública fica a cargo do órgão ambiental, quando este julgar a audiência necessária, salvo se houver o requerimento de entidade civil, do Ministério Público, ou cinquenta ou mais cidadãos[401]. O RIMA, porém, deverá ficar acessível ao público, desde que respeitado o sigilo industrial. Cópias do RIMA devem ficar à disposição de interessados em centros de documentação e do órgão estadual de controle ambiental, inclusive durante o período em que a análise estiver sendo realizada por funcionários do governo.[402]

Quanto ao caso Belo Monte, é evidente o impacto da falta de acesso à informação na garantia de participação. Tanto a transparência ativa quanto a passiva, com relação ao caso, não são suficientes para garantir a participação adequada da sociedade civil. Esses limites foram

399 Decreto no. 7.390 de 9 de dezembro de 2010. Regulamenta os Arts. 6º, 11 e 12 da Lei n. 12.187 de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm>. Acesso em: 5 mar. 2011.

400 Res. CONAMA no. 9 e 237.

401 Res. CONAMA no. 9/87, art. 2º, caput.

402 Res. CONAMA no. 1/1986, art. 11.

objeto de judicialização por parte do Ministério Público, que já interpôs dezoito Ações Civis Públicas (ACPs)[403] questionando a implantação da Usina de Belo Monte. Além do MPF, outras organizações também propuseram ações como a Defensoria Pública. Entre os argumentos apresentados pelo MPF, alguns estão relacionados ao processo de licenciamento ambiental, processo cuja licença inaugural (licença prévia) deve anteceder o início das obras, enquanto outros se referem à falta de oitiva política e técnica das comunidades afetadas[404], as quais, segundo o órgão, sofreram graves efeitos em função do megaprojeto. Este último tema ultrapassou as fronteiras nacionais e chegou à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Atualmente, o projeto encontra-se na iminência de iniciar sua atividade principal, qual seja, a produção de energia para fins comerciais. O acionamento de uma das turbinas em nível de teste foi realizado pela primeira vez no dia 17 de fevereiro de 2016[405]. A última licença ambiental (Licença de Operação - LO 1317/2015) foi expedida em 24 de novembro de 2015[406], em meio a fortes críticas emanadas, tanto do MPF, como da sociedade civil[407], tendo sido alvo de dois pedidos judiciais de suspensão até o presente momento[408].

403 O site do MPF do Pará disponibiliza em seu site tabela com o número e a fase processual de todas as ações ajuizadas pela instituição, atualizada até junho de 2014 em <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/arquivos/Tabela_de_acompanhamento_atualizada_Mar_2014_adendo_junho_2014.pdf/>. Acesso em: 20 mar. 2016.

404 É válido mencionar que uma avaliação do IPEA a partir de todas as audiências públicas realizadas no bojo do processo de licenciamento da Usina de Belo Monte concluiu que, no caso, a ocorrência de audiências públicas, que se concentraram em apenas um momento (análise do EIA-Rima) impediu a população afetada de participar de todo o processo de licenciamento, que recebe muitas informações importantes após a expedição da licença prévia. Além do mais, verificou-se que o escopo do debate durante as audiências foi bastante limitado, haja vista que não foi ventilada a opção de não execução da obra. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. *Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal*: relatório de pesquisa. Brasília, 2013, p. 120. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/relatorio_potencial_efetividade.pdf>. Acesso em 20 mar. 2016).

405 Informação noticiada em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/02/usina-de-belo-monte-aciona-a-primeira-turbina>. Acesso em 20 mar. 2016.

406 Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/index.php>.

407 Um dossiê apresentando os problemas relativos ao empreendimento que culminariam na impossibilidade de expedição da Licença de operação foi divulgado pela ONG Instituto Socioambiental (ISA), diponível em: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/03/08/mpf-pede-suspensao-de-licenca-de-belo-monte-por-falta-de-saneamento.htm>. Acesso em: 20 mar. 2016.

408 Notícias sobre os questionamentos judiciais relativos à LO de Belo Monte podem ser consultadas nos seguintes sítios eletrônicos: <http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/MPF-PA-obtem-liminar-pa-

No âmbito das repercussões internacionais do tema, fundamentada no argumento de que não houve consulta prévia e consentimento prévio, livre e informado das comunidades indígenas da região, houve a abertura do caso perante a CIDH em 21 de dezembro de 2015[409]. Ademais, entre os dias 7 e 17 de março de 2016, a relatora especial da ONU sobre os direitos dos povos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, realizou visita ao Brasil no intuito de identificar e avaliar as questões enfrentadas pelos povos indígenas no país. No comunicado oficial divulgado recentemente, a relatora destacou que as comunidades indígenas ribeirinhas removidas em função da obra ainda não receberam a compensação pela perda dos seus meios de vida, não houve a criação de bases de fiscalização para proteger terras indígenas, dentre outras condicionantes e medidas mitigatórias não cumpridas. Acrescentou, ainda, o fato de que, na mesma região, há projetos de linhas de transmissão que passam dentro de terras demarcadas e pedidos de licenças ambientais para instalação de mineradora sendo aprovados sem as necessárias consultas prévias.[410]

Destarte, a Administração tem o dever de dar publicidade aos seus projetos e às suas políticas, o que não reduz o seu poder de decisão política quanto ao projeto que será implementado. O objetivo da garantia de informação e de participação é incentivar que a Administração analise alternativas possíveis antes de tomar uma decisão a favor da realização de um projeto específico. Por meio desse dever, a Administração pode fundamentar melhor suas decisões, a partir do sopesamento dos argumentos a favor e contra, bem assim das alternativas apresentadas. Nesse sentido, a sugestão é no sentido de que cada órgão elabore uma portaria regulamentando quando ele deve disponibilizar as informações quanto aos projetos, os planos e de que forma os cidadão poderão participar. A lacuna quanto ao momento da publicização dessas informações pode ser identificada em algumas leis. Por exemplo, a Lei no. 9.985, de 18 de julho de 2000, art. 53, dispõe: "Art. 53. O IBAMA elaborará e divulgará periodicamente uma relação revista e atualizada das espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção no território brasileiro". Essa lei não indica o que significa periodicamente, o que esvazia completamente a sua exigência. Por outro lado, uma lei que prevê a obrigatoriedade de informação prévia é a Lei 11.105. de 24 de março de 2005, art. 14, inc. XIX,

> Art. 14. Compete à CTNBio: XIX – divulgar no Diário Oficial da União, previamente à análise, os extratos dos pleitos e, posteriormente, dos pareceres dos processos que lhe forem submetidos, bem como dar ampla publicidade no Sistema de Informações em Biossegurança – SIB a sua agenda, processos em trâmite, relatórios anuais, atas das reuniões e demais informações sobre suas atividades, excluídas as informações sigilosas, de interesse comercial, apontadas pelo proponente e assim consideradas pela CTNBio.

Desse modo, parâmetros mais precisos devem ser elaborados. A garantia de informação é um dever da Administração Pública que não pode ser negligenciado. Para que não exista uma distância entre a tomada de decisão, a execução de uma obra e a garantia dos direitos da população envolvida, o acesso à informação é central nesse balanço.

Conclusão

O direito de acesso à informação ambiental está mais claro, preciso e institucionalizado no Brasil em razão da lei geral de acesso à informação. Há avanços e limites que foram tratados no artigo. Observa-se, de modo geral, que os órgãos ainda não internalizaram todas suas obrigações estabelecidas em lei. As respostas ainda são insatisfatórias, incompletas e os órgãos ainda não se adaptaram ao fato de que têm obrigações perante os cidadãos. Para que exista efetividade do direito ao acesso à informação, é obrigatório que as informações sejam capazes de atingir e de satisfazer quem precisa da informação. As sugestões, nesse processo, podem ser sintetizadas no aperfeiçoamento da transparência ativa, na efetivação da transparência passiva e na garantia da participação pública da sociedade civil.

ra-suspender-licenciamento-da-hidreletrica-de-Belo-Monte>, http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/03/08/mpf-pede-suspensao-de-licenca-de-belo-monte-por-falta-de-saneamento.htm) e http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/01/justica-suspende-liminar-que-impedia-inicio-da-operacao-de-belo-monte.html. Acesso em 20 mar. 2016.

409 Sobre o assunto, vide: http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/01/13/brasil-vai-responder-na-oea-por-violacoes-de-direitos-humanos-em-belo-monte.htm. Acesso em 20 mar. 2016.

410 A íntegra do comunicado oficial da relatora da ONU está disponível em: <https://nacoesunidas.org/relatora-especial-da-onu-sobre-povos-indigenas-divulga-comunicado-final-apos-visita-ao-brasil/>. Acesso em 20 mar. 2016.

Com relação à transparência ativa, mesmo que o Decreto no. 7.724 de 2012 tenha estabelecido os requisitos gerais que devem fazer parte dos sites dos órgãos federais, ainda há dúvidas quanto à quando, o que e de que forma a Administração deve disponibilizar as informações. Para responder quando a informação deve ser garantida é essencial a previsão do momento do dever de informar, ou seja, se em momento anterior ou posterior à elaboração de objetivos e de projetos políticos. Para responder o que deve ser informado, o conteúdo objeto de transparência deve ser preciso. Constata-se, por exemplo, que os elementos indicados no art. 2 da Lei de Acesso à Informação Ambiental não são publicados corretamente pelos órgãos competentes. Ademais, o órgão deve ser obrigado a fazer uma separação clara entre informações sobre a sua estrutura, sobre as suas políticas e quanto aos documentos que o órgão tenha competência e obrigação de produzir. Para assuntos específicos, a forma de disponibilizar informações por meio da internet pode não ser suficiente e, portanto, deve haver uma indicação quanto à disponibilidade de informações por meio escrito, visual ou sonoro. Aventa-se a previsão, por meio de portarias, de normas mais específicas que possam detalhar direitos e deveres a fim de garantir o direito de acesso à informação aos cidadãos. É necessário que parâmetros mais precisos de simplificação da informação no que concerne à língua, à dimensão do documento, ao prazo que o órgão possui para disponibilizar uma informação específica sejam elaborados.

Com relação à transparência passiva, um elemento principal pode ser citado: a resistência dos órgãos em detalhar as respostas às informações requeridas por meio de consolidação e de interpretação de dados. Nos termos do art. 13 do Decreto no. 7.724/2012, os órgãos só podem deixar de interpretar os dados quando o tratamento desses dados não fizer parte da competência do órgão. Os órgãos públicos têm condições técnicas e humanas para interpretar os dados disponibilizados com maior facilidade que os cidadãos. Portanto, se a matéria for competência do órgão específico, cabe a ele interpretar, consolidar as informações com base nos dados disponibilizados. Essas informações deveriam ser disponibilizadas de forma ativa, uma vez que tenham sido produzidas em razão de pedidos decorrentes da transparência passiva.

De modo geral, falta objetividade e precisão com relação aos termos utilizados para a garantia desse direito. Não há sempre uma previsão de que os deveres sejam mandatórios ou que sejam efetivamente implementados[411]. Além disso, as matérias são interdisciplinares e obrigam que os órgãos desenvolvam mecanismos de comunicação entre eles para poder garantir a informação ao cidadão. Um exemplo evidente no contexto ambiental é a proximidade entre os problemas ambientais e alguns problemas sociais como a garantia de direitos de povos indígenas. No entanto, o Ministério do Meio Ambiente e o Ibama insistem em dizer que a competência para informar sobre esses temas é da FUNAI. No entanto, as condicionantes estabelecidas em razão dos Estudos de Impactos Ambientais são controladas pelo IBAMA. Este órgão deve ser capaz de informar de que modo as condicionantes determinadas em um licenciamento ambiental estão sendo cumpridas pelo empreendedor.

O zelo pela implementação do direito de acesso à informação permitirá uma participação mais qualificada da sociedade civil que ainda não está devidamente amparada no que concerne a esse direito.

Referências Bibliográficas

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. *O Estado (in) transparente: limites do direito à informação socioambiental no Brasil*. Tese de doutorado, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, Dezembro de 2008.

BANISAR, David; PARMAR, Sejal; SILVA, Lalanath de; EXCEL, Carole. *Convertir los princípios en derechos.* Estados Unidos: Julho 2011. Disponível em: <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/2225/11-11-02-REPORT-rio20-SP.pdf>. Acesso em: 10 maio. 2013.

BONSACK, François. Pode a informação ser objetiva e materializada? In: *O conceito de informação na ciência contemporânea: colóquios filosóficos internacionais de Royaumont*. Tradução de Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

Controladoria-Geral da União. *Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei no. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. *Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal*: relatório de pesquisa. Brasília, 2013, p. 120). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/relatorio_potencial_efetividade.pdf>. Acesso em 20 mar. 2016.

KUREDA, Rui Mamoru (Coord.); SHIMBO, Julia Zanin (consultora). *Fortalecer o Acesso à Informação Ambiental e à participação da sociedade civil em tomada de decisões.* Relatório de Projeto do FBOMS: Fórum Brasileiro de ONGs e movimentos sociais para o meio ambiente e o de-

411 Ver sobre esse tema o texto: BANISAR, David; PARMAR, Sejal; SILVA, Lalanath de; EXCEL, Carole. *Convertir los princípios en derechos.* Estados Unidos: Julho 2011. Disponível em: <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/2225/11-11-02-REPORT-rio20-SP.pdf >. Acesso em: 10 maio. 2013.

senvolvimento. Brasília, junho de 2009, p. 25. Disponível em: <http://www.fboms.org.br/files/acesso_informacao.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *Direito ambiental brasileiro.* 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDONÇA, Heldel Ferreira de. Transparência, condução da política monetária e metas para a inflação. *Nova economia*, Belo Horizonte, v. 16, n.1, p.175-198, jan./abr 2006.

(Footnotes)

1 Disponible en http://www.ambiente.gov.ar/. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Publicaciones. Sitio consultado el 13 de abril del 2014.

2 Consultado en http://www.bcnbib.gov.ar/ Biblioteca del Congreso Nacional de la Nación Argentina y en http://www.congreso.gov.ar/ Congreso de la Nación Argentina. Sitio consultado el 13 de abril del 2014

3 Disponible en http://www.buenosaires.gov.ar Agencia de Protección Ambiental (APRA) . Información Pública. Informes Anuales. Sitio consultado el 13 de abril del 2014

4 En la página web del COFEMA se halló el acta de asamblea ordinaria nro. 70 sobre la temática: http://www.cofema.gob.ar/archivos/web/COFEMA/file/Acta%20Nro70.pdf

5 Disponible en http://www.buenosaires.gob.ar.

6 Se buscó en la siguiente página web y no se encuentra información al respecto. http://www.opds.gba.gov.ar/

7 Dicha información puede hallarse en: http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=10019

8 Acta correspondiente a la asamblea extraordinaria del 13 de abril de 2011: http://www.cofema.gob.ar/archivos/web/COFEMA/file/Agosto%202011%20-%20Asamb_%20Extraordinaria%20BN.pdf y acta correspondiente a la asamblea extraordinaria del 23 de abril de 2011: http://www.cofema.gob.ar/archivos/web/COFEMA/file/Acta%20Cofema_13deabril2011.pdf

9 Acta correspondiente a la asamblea extraordinaria del 13 de abril de 2011: http://www.cofema.gob.ar/archivos/web/COFEMA/file/Agosto%202011%20-%20Asamb_%20Extraordinaria%20BN.pdf y acta correspondiente a la asamblea extraordinaria del 23 de abril de 2011: http://www.cofema.gob.ar/archivos/web/COFEMA/file/Acta%20Cofema_13deabril2011.pdf

10 Glaciares Argentinos: http://www.glaciaresargentinos.gob.ar

11 Clausuras: http://www.acumar.gov.ar/pdf/clausuras.pdf. Reconvenciones: http://www.acumar.gov.ar/pdf/pri.pdf

12 Página web de la ACUMAR. http://www.acumar.gov.ar/indicadores/acumarflahsnuevo2/acumarflash2.html

13 Fecha de inicio oficial, independientemente de realizaciones concretas.

14 Los metadatos son fichas descriptivas de los datos contenidos en una base. La estandarización de estos metadatos permite que se colecten en catálogos informáticos, y que puedan ser consultadas a distancia.

15 El sistema boliviano de información sobre biodiversidad no llegó a la fase de su implementación.

16 Es decir un espacio seguro disponible en internet donde un número concreto de organizaciones o de individuos identificados nominalmente pueden colgar y descargar ficheros. Los protocolos de seguridad convierten el sitio en inaccesible para la sociedad civil.

Sobre os Autores

Adélie Pomade: Doutora em Direito, pesquisadora na Universidade Saint-Louis de Bruxelas (Bélgica) e Universidade Rennes 1 (França).

Ana Cláudia Farranha Santana: Professora em Direito, Universidade de Brasília.

Camila Perruso: Doutoranda em direito internacional pela Universidade Paris Descartes (França) em co-tutela com a Universidade de São Paulo (Brasil).

Carina Costa de Oliveira: Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (Brasil); Doutora em Direito pela Universidade de Paris II-Panthéon Assas.

Carolina Suguiura: Graduanda em Direito, Universidade de Brasília.

Cintia Balaudo: Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral, Argentina.

Fernanda Castelo Branco Araujo : Doutoranda em Direito Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB).

Ivano Alogna: Doutorando em Direito Comparado, Universidade Paris II Panthéon-Assas (França) e Università degli Studi di Milano (Itália).

Júlio Edstron Santos: Professor Doutorando em Direito, Universidade Católica de Brasília.

Louca Lerch: Doutor em Geografia, Universidade de Genebra (Suiça).

Marcia Fajardo Calvalcanti de Albuquerque: Doutoranda em Direito Público, Universidade Paris I Panthéon-Sorbonne (França) em co-tutela com a Universidade Presbiteriana Mackenzie de São Paulo (Brasil).

Marie-Esther Lacuisse: Post-doutoranda em Ciências Políticas, Centre Nacional de la Recherche Scientifique, Aix-Marseille Université (França).

Maya Leroy: Professora em ciências de gestão, AgroParisTech Montpellier (França).

Meryem Deffairi: Professora em Direito Público, Université Paris II Panthéon-Assas (França).

Nitish Monebhurrun: Professor em Direito Internacional (UniCEUB), Doutor da Escola de Direito da Sorbona (França).

Pía Marchegiani : Advogada na ONG FARN, Doutoranda em ciências sociais pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Argentina).

Pierre Gautreau: Professor em Geografia, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne (França).

Renata Calsing : Professora Doutora em Direito, UniCEUB (Brasília), Analista de Finanças e Controle da Controladoria Geral da União.

Samanta Rausch: Advogada na ONG FARN, graduanda em ciências contábeis, Universidade de Quilmes (Argentina).

Sandra Nicolle: Professora em ciências de gestão, AgroParisTech Montpellier (França).

Valeria Berros : Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral, Argentina.