

Un lugar en la mesa:

La inclusión de los grupos vulnerables en las decisiones relativas al desarrollo y el medioambiente

Joseph Foti

Lalanath de Silva

Basado en la investigación de:

Foundation for Environment and Development, Cameroon

Instituto de Derecho Ambiental, Paraguay

Ateneo School of Government, Philippines

Public Interest Law Foundation, Sri Lanka



April Osmanof

Diseño de tapa

Maggie Powell Designs

Diseño y presentación de informes

Cada informe del Instituto de Recursos Mundiales (WRI) presenta un análisis académico y oportuno de un tema de interés público.

El WRI se responsabiliza de la elección de los temas de estudio y de garantizar que sus autores e investigadores dispongan de la libertad para indagar. También solicita y responde a las directrices de paneles asesores y revisores expertos. Salvo indicación contraria, sin embargo, todas las interpretaciones y conclusiones expresadas en las publicaciones del WRI pertenecen a los autores.

Copyright  2010 World Resources Institute

This work is licensed under the Creative Commons Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 3.0 United States License.

ISBN: 978-1-56973-740-8



Printed on recycled paper with recycled content of 55%,
30% of which is post consumer.



EQUIPOS POR PAÍS

CAMERÚN

Nchunu Justice Sama, lead researcher
Peter Chili
Paul Ndue
Prudence Galega
Bih Tawah Electha

PARAGUAY

Patricia Abed, lead researcher
Marina del Mar Zavale

FILIPINAS

Loraine Gatlabayan, lead researcher
Ramon Fernan III
Jose Florante Pamfilo
Miguel Magalang

SRI LANKA

Sonali de Silva, lead researcher
Ruana Rajapakse
Mihiri Gunewardene
Piyumali Perera
Himalie Siyambalapitiya
Indika Priyanthalal
Indira Fernando
Michael O’Leary

AGRADECIMIENTOS

The authors would like to thank Janet Ranganathan, Polly Ghazi, and Jacob Werksman for their guidance throughout the process of writing *A Seat at the Table*. Kulsum Ahmed, Patricia Abed, Justice Nchunu, Sonali de Silva, and Ruana Rajapakse provided critical research and insightful reviews. We also appreciate the help of Frances Irwin, Britt Staley, Norbert Henninger, Kirk Herbertson, and Anne-Gaelle Javelle, whose insights contributed significantly to the report.

Thanks are due to Lesly Baesens, Monika Kerdeman, and Hyacinth Billings who helped to usher the report through to its completion. Finally, funding for this report and the work of the Access Initiative is provided by the World Bank, the Swedish International Development Cooperation Agency, the Danish International Development Agency, the Dutch Ministry of Foreign Affairs, Irish Aid, the United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, and the Libra Foundation.

*It is a wise man who said that there is no greater inequality than
the equal treatment of unequals.*

— **Felix Frankfurter, United States Supreme Court Justice**

Resumen ejecutivo

Las decisiones que tienen consecuencias medioambientales y sociales significativas suelen ser tomadas sin la participación de aquellas personas cuyos intereses están directamente en juego. Para las comunidades vulnerables cuyas vidas y medios de subsistencia suelen depender de recursos naturales, y quienes, por lo tanto, están más expuestas a los riesgos medioambientales, las consecuencias de la exclusión pueden ser particularmente severas. Un acceso precario a la toma de decisiones puede exponer a las comunidades vulnerables a altos niveles de contaminación, apartarlos de tierras productivas, y privarlos de los beneficios cotidianos que los recursos naturales les proveen.

Los tres pilares de la toma de decisiones sobre el medioambiente que resultan claves para responder adecuadamente al desafío de dar “acceso” son: el acceso a la información, la participación pública, y el acceso a la justicia. Muchos países, independientemente de su nivel de desarrollo económico, han promovido estos pilares como objetivos de sus políticas públicas o como derechos legales vinculantes. Sin embargo, aun ahí donde el progreso ha sido significativo, hay mucho por hacer si se desea que las leyes que norman los derechos de acceso sean implementadas de una manera que resulte significativa para toda la ciudadanía, y especialmente para los grupos vulnerables.

Para aportar a una mejor comprensión de los obstáculos al acceso que afectan a las comunidades vulnerables, y de los esfuerzos que los gobiernos pueden hacer por alcanzar a esa población, el Instituto de Recursos Mundiales y sus socios de la organización de la sociedad civil La Iniciativa de Acceso¹ examinaron detenidamente los derechos y prácticas de acceso en cuatro países—Camerún, Paraguay, Filipinas y Sri Lanka.²

Los estudios de caso destacados en este informe cubren una variedad de asuntos medioambientales incluyendo la calidad del agua, el uso de la tierra, la disponibilidad de datos, y el uso o ausencia de Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA). Los hallazgos de la investigación y la bibliografía revisada muestran que en estos países los grupos vulnerables enfrentan un abanico enorme de barreras para ejercer sus derechos de acceso, incluyendo el bajo alfabetismo, los altos costos (incluidos los costos de la corrupción), la exposición a los riesgos de la participación, y la falta de documentos de identidad o del derecho a algún recurso necesario para participar o influir en la toma de decisiones. Adicionalmente, las normas culturales que definen quiénes pueden hablar en público excluyen a los grupos vulnerables desproporcionalmente.

Los casos de estudio también proveen ejemplos en los que organizaciones de la sociedad civil, grupos comunitarios, y —más importante— algunos gobiernos han dado pasos para superar o eliminar estas barreras. En base a los hallazgos y la revisión bibliográfica, hemos encontrado seis barreras al acceso a la toma de decisiones que se relacionan con la pobreza y propuesto ocho categorías de medidas de política pública (policy responses) que sirven para superarlas (ver Tabla 1). Es importante señalar que la falta generalizada de acceso a la información por parte de la ciudadanía tiene un impacto apreciablemente más alto en la falta de acceso a la información por parte de los grupos vulnerables.

1. La Iniciativa de Acceso es una red global de organizaciones de la sociedad civil que se dedica a promover el acceso a la información, la participación pública, y el acceso a la justicia en asuntos relativos al medioambiente. La Iniciativa de Acceso tiene socios en más de 45 países y trabaja para la reforma de políticas y prácticas mediante la abogacía basada en evidencias. Más información en: <http://www.accessinitiative.org>.

2. Los casos de estudio completos se encuentran en <http://www.accessinitiative.org/poverty/node/509>.

TABLA 1 BARRERAS DE ACCESO QUE AFECTAN A LOS GRUPOS VULNERABLES Y MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA

BARRERA	MEDIDA
FALTA DE MÁRGENES LEGALES PARA MEJORAR EL INVOLUCRAMIENTO	1. Identificar a los grupos afectados y detectar las oportunidades que existen para mejorar el acceso.
ALFABETISMO e destrezas de lectura básica capacidad de comprender contenidos técnicos Lengua	2. Usar formas apropiadas: hacer que la información relativa a las decisiones, y a las oportunidades para incidir en ellas, sea consistente con la capacidad de comprensión técnica, el nivel de alfabetismo y la lengua nativa de las comunidades vulnerables.
ACCESO A CANALES DE COMUNICACIÓN precariedad en el acceso físico a tecnologías de información como internet, documentos, televisión, radio y mensajes cortos.	3. Usar canales adecuados: hacer que la información relativa a las decisiones, y a las oportunidades para incidir en ellas, sea comunicada a través de canales conocidos y usados por las comunidades vulnerables.
COSTOS corruption tarifas públicas transporte trabajo remunerado no realizado límites de tiempo costo del cuidado de los niños corrupción	4. Reducir costos: eliminar barreras, reducir tarifas públicas, subsidiar la participación.
EXPOSICIÓN AL RIESGO DE PARTICIPAR riesgos personales (intimidación física o psicológica) riesgos a la propiedad (amenaza de expropiación, robo, etc.)	5. Defender a las personas y organizaciones que promueven el acceso.
DOCUMENTACIÓN OFICIAL falta de documento de identidad carga de la prueba	6. Remover barreras legales relacionadas con la carga de la prueba.
CONTEXTO CULTURAL expectativas respecto a quiénes tienen "voz" significado o impacto de la participación	7. Desarrollar capacidades y mejorar la toma de conciencia. 8. Hacer que la voz de los grupos vulnerables sea influyente.

RECOMENDACIONES

Esta lista de barreras y medidas de política pública no pretende ser exhaustiva sino más bien el punto de partida de una agenda o plan de acción. A continuación, basándonos en ejemplos tomados de los casos de estudio y en otras fuentes de información, planteamos recomendaciones respecto a cómo los gobiernos, la sociedad civil, y los donantes pueden implementar cada medida.

Medida de política pública 1: Identificar a los grupos vulnerables que son afectados por las decisiones y determinar qué márgenes legales existen para mejorar su acceso

Al definir estrategias para mejorar el acceso, identifique a los grupos vulnerables cuyos intereses están comprometidos

en los resultados de las decisiones. Dedique recursos a la tarea de alcanzar a esas personas y comunidades. Provea orientaciones claras a los funcionarios públicos respecto a los márgenes que existen para darles un mejor acceso.

Medida de política pública 2: Comunicar la información de la manera más efectiva posible

En la mayor medida posible, cerciórese de que la información medioambiental que está disponible es útil y efectivamente ayuda a informar la toma de decisiones.

Medida de política pública 3: Comunicar la información a través de los canales más efectivos

Comunique la información mediante canales culturalmente apropiados —radio, tabloneros o boletines de anuncios, o instituciones religiosas, por ejemplo. Donde las tecnologías

informáticas o de comunicación son escasas o inaccesibles, use soluciones no-tecnológicas como los carteles en la vía pública o la comunicación a través de los gobiernos locales.

Medida de política pública 4: Reducir costos

Diseñe procedimientos logísticos y provea servicios y subsidios concebidos para reducir los costos. Ofrezca a las personas vulnerables acceso a la información, a procedimientos y a tribunales de manera gratuita o a tarifas escalonadas. Lleve a cabo los procesos públicos lo más cerca posible de las comunidades a quienes afectan.

Medida de política pública 5: Defender a las personas y organizaciones que promueven el acceso

Apoye y proteja de recriminaciones a las personas y organizaciones que trabajan para aumentar la toma de conciencia en las comunidades vulnerables, capacitando y desarrollando la sensibilidad ante el tema. Esto incluye a organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales, y medios de comunicación.

Medida de política pública 6: Esclarezca el derecho a documentos de identidad y a otros recursos, y elimine barreras legales relativas a la carga de la prueba

Establezca derechos legales claros respecto al uso de recursos por medios tales como los títulos de propiedad. Garantice que todas las personas cuenten con medios eficientes y de bajo costo para obtener su documento de identidad. Si tales reformas no pueden ser adoptadas en un corto plazo, las normas respecto a la carga de la prueba deben eximir o ser flexibilizadas en el caso de las personas vulnerables.

Medida de política pública 7: Desarrolle capacidades y aumente la toma de conciencia

Promueva “la voz” de las personas vulnerables mejorando su capacidad para entender los aspectos técnicos de un proceso de toma de decisiones, y ayudándolas a superar su falta de confianza y las barreras culturales que suelen “silenciar” a las comunidades vulnerables en procesos públicos.

Medida de política pública 8: Haga que la voz de los pobres sea influyente y respons

Para que la participación tenga significado es necesario tanto que los interesados sean incluidos tempranamente en el proceso —de manera que puedan influir en la toma de decisiones— como que los funcionarios públicos tengan la obligación de tomar en consideración las preocupaciones e intereses de las comunidades. Los facilitadores deben hacer todo lo posible para incluir a aquellos integrantes de la comunidad que de otra manera no serían consultados. Los resultados del proceso de participación deben quedar bien

documentados y ser difundidos. Los funcionarios públicos que tienen responsabilidad sobre las decisiones adoptadas, y sobre la gestión de la participación, deben responder por esos procesos.

Estas ocho medidas de política pública constituyen una agenda de acción para que la sociedad civil, los gobiernos y los donantes puedan asegurar a las personas vulnerables el ejercicio de sus derechos de acceso en igualdad de condiciones que otros ciudadanos. El ritmo al cual los países implementen esta agenda será variable.

En base a la evidencia reunida en este informe también identificamos cuatro pasos generales que los gobiernos pueden dar para institucionalizar el ejercicio de los derechos de acceso en igualdad de condiciones en beneficio de los grupos vulnerables.

1. **Crear derechos de acceso** – requiere desarrollar un marco legal básico sobre el acceso a la información, la participación pública, y el acceso a la justicia.
2. **Garantizar el respeto a la igualdad en los derechos de acceso** – requiere ausencia de discriminación por parte de los funcionarios públicos y que a todas las personas se les de la misma posibilidad de participar. Un aspecto especialmente importante del ejercicio de los derechos de acceso en igualdad de condiciones es la revisión y eliminación de las barreras legales y culturales que afectan a los grupos vulnerables, tales como las restricciones que limitan el derecho de las mujeres a heredar tierra y el derecho de las personas de castas inferiores a participar en reuniones.
3. **Garantizar que todos tengan la misma capacidad de ejercer sus derechos de acceso** – requiere programas que desarrollen la capacidad de la ciudadanía de usar sus derechos de acceso, reduciendo los costos y mejorando los medios de comunicación.
4. **Crear derechos adicionales para asegurar a todos la misma capacidad de ejercer sus derechos de acceso** – crea en los gobiernos la obligación legal de desarrollar herramientas específicas para abordar las capacidades de los grupos más vulnerables. Otorga a la ciudadanía el derecho a entablar demandas legales para que tales derechos sean reconocidos y respetados.

En el contexto de los demandantes desafíos medioambientales y de desarrollo de hoy en día —incluyendo el cambio climático, la degradación del ecosistema, y la urban-

ización—el éxito de las decisiones que afectan al medio ambiente es de suma importancia. Una toma de decisiones exitosa depende en parte de la percepción de legitimidad, la que a su vez depende de la imparcialidad e inclusividad del proceso, como de la justa distribución de los costos y beneficios. Las políticas públicas que garantizan el acceso a la información, la participación pública, y el acceso a la justicia son cruciales, y este informe busca propiciar caminos para que los responsables del diseño de políticas públicas aseguren a las comunidades más vulnerables de la sociedad las mismas posibilidades que tienen los demás de ejercer sus derechos de acceso.

ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN

Para investigar la capacidad que tienen los grupos vulnerables de influir sobre ciertas decisiones, el WRI trabajó con organizaciones de la sociedad civil de cuatro países de manera de evaluar el acceso que sus gobiernos dan a las personas y comunidades vulnerables. Los cuatro países (con sus correspondientes organizaciones socias entre paréntesis) fueron: Camerún (Foundation for Development and Environment – FEDEV), Paraguay (Institute for Environmental Law – IDEA), Filipinas (Ateneo School of Government), y Sri Lanka (Public Interest Law Foundation – PILF). Los países fueron seleccionados en base la diversidad de su geografía y sistema legal, la existencia de experiencias previas exitosas de trabajo con un socio TAI y la existencia de una proporción considerable de personas viviendo en situación de pobreza.

Cada socio desarrolló su estudio en etapas:

- *Identificación de los casos de estudio en comunidades pobres.* Los socios consideraron las definiciones oficiales de pobreza de cada país (por ejemplo, ingreso per cápita, personas recibiendo beneficios sociales per

cápita) y describieron sus características específicas (por ejemplo, el porcentaje definido como pobre, la presencia de grupos indígenas o de minorías por lengua o cultura).

- *Análisis de la medida en que la ley exige a los funcionarios públicos adoptar acciones adicionales para asegurarles a las personas pobres el ejercicio de sus derechos de acceso.* El estudio de los aspectos legales incluyó el análisis de los derechos constitucionales y regulatorios a un medioambiente limpio, a la información, a la participación pública, y a la justicia; así como los derechos de reunión, asociación y expresión.
- *Evaluación de la medida en que los derechos legales existentes se cumplen.* Los socios aplicaron a los estudios de caso ciertos indicadores estándares para relevar cada uno de los pilares de acceso y así medir los esfuerzos hechos por alcanzar e involucrar a las comunidades vulnerables en los procesos públicos.³
- *Examen de procesos recientes de toma de decisiones por parte de funcionarios públicos.* Los socios tuvieron la libertad de elegir los procesos específicos que usarían para destacar la disponibilidad de información, participación pública, o justicia. Los casos de estudio fueron elegidos en tanto representaban prácticas “típicas” de la manera en que los funcionarios públicos le dan acceso a las comunidades pobres, según la definición de los socios.

La Tabla 2 muestra los procesos estudiados por cada organización. Los casos de acceso a la información que fueron seleccionados enfatizan las emergencias. Los casos de participación pública se focalizan en los estudios de impacto ambiental y los de acceso a la justicia tratan casi exclusivamente sobre daños ambientales.

3. Los informes de los estudios de casos están disponibles en <http://www.accessinitiative.org/poverty/pro-poor+access>.

TABLA 2 CASOS DE ESTUDIO POR TEMA Y PAÍS

		CAMERÚN	PARAGUAY	FILIPINAS	SRI LANKA	TOTAL
ACCESO A LA INFORMACIÓN	Calidad del agua	1		1		2
	Datos a nivel de instalaciones	1				1
	Emergencia ambiental		2	1	1	4
	Estudio de impacto ambiental				1	1
PARTICIPACIÓN PÚBLICA	Proyecto o estudio de impacto ambiental		1		3	4
	Desarrollo de política pública			1		1
	Gestión participativa			1		1
ACCESO A LA JUSTICIA	Daño ambiental	1	3	2	1	7
	Uso del suelo	1				1

LOS AUTORES

JOSEPH FOTI es asociado de la Iniciativa de Acceso (TAI) en el Instituto de Recursos Mundiales. Fue autor principal de *Voz y opción: Abriendo la puerta a la democracia ambiental*, el segundo informe global de TAI. Es líder en trabajo en conjunto de herramientas de la WRI para la participación de la sociedad civil en la adaptación al cambio climático, es la responsable regional para América Latina, y está liderando el trabajo sobre los derechos de acceso en los Estados Unidos. Obtuvo una licenciatura en Antioch College y actualmente realiza una maestría en Estudios de Desarrollo Internacional especializada en economía política en la Universidad George Washington.

LALANATH DE SILVA fue abogado litigante y partidario del interés público durante más de dos décadas. Pionero del desarrollo del derecho de interés público en el área ambiental, compareció en los principales casos ambientales de Sri Lanka en nombre de las víctimas, las comunidades y las organizaciones no gubernamentales. También trabajó dos años en el gobierno de Sri Lanka en el cargo de Asesor Jurídico de la Secretaría de Ambiente y Bosques. En ese período, estuvo a cargo de elaborar anteproyectos y promulgar numerosas disposiciones legales sobre el ruido, las sustancias que afectan la capa de ozono, la calidad del aire ambiental, entre otros temas. Entre 2002 y 2005 se desempeñó como Oficial Jurídico de la Unidad de Demandas Ambientales de la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas (CINU) en Ginebra. Junto con un pequeño grupo de abogados internacionales, ayudó a tramitar la mayor demanda de indemnización de guerra que gestionó la CINU para controlar, evaluar, restituir e indemnizar por los daños ambientales causados por la Guerra del Golfo de 1991. Lalanath se incorporó al Instituto de Recursos Mundiales (WRI) en 2005 en el cargo de Director de la Iniciativa de Acceso (TAI).

La Iniciativa de Acceso (TAI) es la red mundial más grande de organizaciones de la sociedad civil que trabajan para que los ciudadanos tengan el derecho y capacidad de influir en las decisiones sobre los recursos naturales que sostienen a sus comunidades.

Trabajando desde sus respectivos países, los socios de TAI forman coaliciones y evalúan el desempeño de sus gobiernos para dar al público acceso a la información sobre decisiones del gobierno, participación ciudadana en la toma de decisión, y acceso a la justicia cuando se vulneran sus derechos a la información, participación y a un ambiente limpio.

El derecho a obtener información, derecho a participar en las decisiones del gobierno y al alcance de la justicia son un conjunto de valiosos derechos a los que llamamos “derechos de acceso”.

Los socios de TAI usan evaluaciones para abogar por reformas, una mayor conciencia ciudadana, y para comprometer a los gobiernos en un diálogo constructivo para lograr cambios en sus países.



El Instituto de Recursos Mundiales (WRI) es una organización medioambiental que, yendo más allá de la investigación, encuentra formas prácticas para proteger la tierra y mejorar la vida de las personas. Nuestra misión es mover a la sociedad humana para que viva de manera que proteja la tierra y su capacidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras.

Porque creemos que la gente se inspira en ideas, se capacita con el por el conocimiento, y se mueve al cambio a través de un mejor entendimiento, WRI proporciona –y ayuda a que otras instituciones proporcionen—información objetiva y propuestas prácticas de políticas y cambio institucional que fomenten un desarrollo ambiental sólido y equitativo.

WRI organiza su trabajo centrado en cuatro metas claves:

Gente y Ecosistemas – Revertir la rápida degradación de los ecosistemas asegurando la capacidad de estos de satisfacer las necesidades de bienes y servicios de los seres humanos.

Gobernabilidad – Empoderar a los ciudadanos y proveer soporte a las organizaciones para fomentar la toma de decisiones favorables para el medioambiente y la equidad social.

Protección del Clima – Proteger el sistema climático global de mayor daños debido a la emisión de gases de invernadero y ayudar a la humanidad y al mundo natural a adaptarse al cambio climático inevitable.

Mercados y Empresas – Usar los mercados y las compañías para expandir las oportunidades económicas y proteger el medioambiente.