

# Confrontación entre teoría y realidad: Problemas de disponibilidad y de acceso a la información sobre medio ambiente

---

CARMEN CASAL FORNOS\* Y ANTONIO MAGARIÑOS COMPAIRED\*\*

(\*Ministerio de Medio Ambiente

\*\*Instituto Nacional de Administración Pública)

## JUSTIFICACIÓN

El título de este Congreso, "Información y derechos de los ciudadanos", y sobre todo el subtítulo, "La confrontación entre teoría y realidad..." vienen muy al caso en razón de la *realidad* actual de lo que pasa con la información sobre medio ambiente (en la jerga habitual de los iniciados o instalados, información ambiental y, más habitualmente I. A.) y la evidente confrontación entre la realidad y la teoría predicada.

Aquí, el referente constitucional de 1978 que establece ANABAD como marca temporal para analizar la cuestión hay que llevarlo a 1972, con la aprobación de la famosa *Declaración de Estocolmo* en la no menos famosa primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente celebrada en esa ciudad<sup>1</sup> y que cabe considerar como referente indiscutido para iniciar la cronología institucional de las políticas ambientales<sup>2</sup>. Siguiendo la propuesta que sugiere el título del Congreso de ANABAD, se aprecia, para el caso de la

<sup>1</sup> "Declaración de Estocolmo sobre medio humano adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas". - En: CEOTMA/CIFCA. (1982) Calidad de Vida, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio : Textos internacionales. - Madrid : MOPU. - v 1 : 49-52

<sup>2</sup> La fecha de 5 de junio en que se inicia la Conferencia ha quedado incluso señalada como hito de referencia para celebrar cada año el *día mundial del medio ambiente*

I. A., una auténtica falta de correspondencia entre las necesidades sentidas, los derechos proclamados y las disposiciones aprobadas en relación con los instrumentos existentes para acceder a la información disponible.

#### PROCLAMACIONES, RECOMENDACIONES Y REGULACIONES EN TORNO AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION SOBRE MEDIO AMBIENTE

Desde la Conferencia de Estocolmo de 1972, podría hacerse un recorrido por los textos de las *declaraciones* surgidas en los diversos y abundantes foros internacionales que han tenido lugar en estos años, constatando *proclamaciones* en torno a la información ambiental y, más concretamente, sobre el *acceso* a ese tipo de información como un *derecho ciudadano*<sup>3</sup>. En la misma línea, habría que citar una serie de *recomendaciones*, especialmente de la OCDE, haciendo especial énfasis en la necesidad de intercambiar datos entre gobiernos y de facilitar el acceso a la información sobre medio ambiente al público en general<sup>4</sup>. Las mismas ideas aparecen en buena parte de los Tratados, Convenios o Convenciones y Protocolos internacionales suscritos desde 1972<sup>5</sup>. Y en no menor grado se han hecho explícitas estas consideraciones en Directivas comunitarias, especialmente desde las de *aguas de baño* (1976) y *Seveso* (1982), hasta la de *Libertad de acceso a la información* (1990)<sup>6</sup>, autén-

<sup>3</sup> Además de en la Conferencia citada, se plantea de alguna manera el derecho a la información ambiental: en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Europea (Helsinki, 1975); en la Carta Europea sobre Medio Ambiente y Salud (1989); en la Declaración interministerial de Bergen (1990); en la Declaración de Río (1992); y en la Conferencia de Sofía (1995).

<sup>4</sup> Desde 1976, en que se aprueba una Recomendación sobre *igualdad de derecho de acceso en relación con la contaminación transfronteriza*, la OCDE ha aprobado otras abundantes propuestas en el mismo sentido: En 1979, sobre *políticas anticipativas de medio ambiente*, o sobre *evaluación de proyectos con impacto significativo en el medio ambiente*. En 1988, sendas Decisiones y Recomendaciones sobre *provisión de información al público y sobre intercambio de información en relación con accidentes provocados por sustancias peligrosas y repercusiones transfronterizas*. En 1998, una Recomendación específica sobre *información ambiental*.

<sup>5</sup> Convenios de Oslo (1972), Londres (1972), OSPAR (1992), sobre contaminación marina. El Convenio de Washington (1973), sobre *comercio de especies amenazadas* (CITES). El de Basilea (1989), sobre *transporte de residuos peligrosos*. El de Espoo (1991), sobre *evaluación del impacto transfronterizo*. El Convenio de Río (1992), sobre *biodiversidad*. Las convenciones de NU, de Río (1992), sobre *cambio climático* y de París (1994), sobre *desertificación*.

<sup>6</sup> Directivas 76/160/CEE; 82/501/CEE y 90/313/CEE. La necesidad de hacer pública la información disponible, o de que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones, se recoge también en otras, como la 78/3196/CEE sobre *residuos tóxicos y peligrosos*; la 80/1107/CE sobre *protección de los trabajadores contra riesgos en el trabajo*; y la 85/337/CEE sobre *evaluación del impacto ambiental*. Más recientemente, la Directiva 96/61/CE relativa a la *prevención y el control integrados de la contaminación*, dedica el artículo 15 al *acceso a la información y participación pública en el procedimiento de concesión de permisos*, y el 16 al *intercambio de información* entre los Estados miembros.

tico marco legislativo esta última, que ha venido a consagrar legalmente los *principios* enunciados y que, debido a su rango jurídico, ha obligado a los Estados miembros de la UE a adoptar disposiciones legislativas al respecto.

La justificación que se manifiesta a lo largo de estos textos se refiere, en síntesis, a una doble intencionalidad: a) recoger y proclamar el derecho ciudadano de acceso a la información en función del *riesgo ambiental*, y b) fomentar el acceso a la información como cuestión necesaria para la *participación ciudadana* en la toma de decisiones. Ambas cuestiones han venido a constituir las *nuevas demandas* que están dando forma y contenidos a lo que hemos dado en llamar *información ambiental* (I. A.).

Todavía no hace un año, en junio de 1998, la Convención firmada en la Conferencia Paneuropea de Aarhus (Dinamarca), en el marco auspiciado por la CEPE (Comisión Económica de N.U. para Europa) y definido como un proceso de integración de políticas ambientales europeas (*medio ambiente para Europa*), volvía a insistir en esta tendencia descrita anteriormente. El propio encabezamiento del enunciado de la Conferencia refleja la dinámica de los últimos años en torno a esa consideración de la información ambiental como un derecho de los ciudadanos: "Convención sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas ambientales"<sup>7</sup>. De hecho, el convenio de Aarhus viene a reincidir en lo legislado en 1990 en el ámbito de la CEE *sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente*<sup>8</sup> y en lo proclamado en Sofía (1995) en la primera de las conferencias paneuropeas de la CEPE<sup>9</sup>.

Pues bien, el hecho en sí de una serie tan continuada en el tiempo de *proclamaciones* sobre el derecho ciudadano a la I. A., procedentes de casi todos los organismos que tienen algo que ver con el asunto, viene a demostrar cómo se ha extendido y ampliado esta convicción, pero también, cuánto cuesta superar las limitaciones a su ejercicio, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde Estocolmo (1972) hasta Aarhus (1998).

## LAGUNAS Y DEFICIENCIAS EN LA INFORMACION PARA LA GESTIÓN

No podemos dejar tener presente que el acceso a la información sobre medio ambiente, además de un derecho de la persona, es una necesidad ineludible para la toma de decisiones. Este doble carácter de la información, como *derecho ciudadano* y como *instrumento operativo* para la gestión no es

<sup>7</sup> ECE/CEP/43

<sup>8</sup> Directiva 90/313/CE

<sup>9</sup> UN ECE. *Guidelines on access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision - Making*. Third Ministerial Conference "Environment for Europe". Sofía. October, 1995.

privativo del campo ambiental, si bien aquí se aprecia de manera muy evidente.

Así, la recopilación de datos *objetivos y fiables* se evidencia como una necesidad ineludible para la toma de decisiones (planificar, gestionar y evaluar lo realizado), porque en cualquier proceso de gestión resulta imprescindible: a) poder acceder a los datos descriptivos de la realidad sobre la que se va a operar; b) tener en cuenta experiencias similares de actuación, y c) conocer la evolución del pensamiento científico-técnico sobre las materias implicadas. Cualquiera de estas actividades resulta imposible, con un mínimo de rigor, sin la disponibilidad de información adecuada. Pues bien, en el campo de la gestión ambiental esta necesidad se ve además incrementada por el *valor añadido* que supone para la información su misión de elemento potenciador y determinante de la formación de la conciencia ciudadana, en razón de una correcta percepción del riesgo ambiental y de una mayor participación pública en los procesos de decisión.

Un repaso por los sucesivos *Planes de Acción* en los que la UE ha venido definiendo sus políticas de medio ambiente es un buen ejercicio para comprobar lo anterior.

En efecto, han pasado ya más de 20 años desde el primer *Programa de Acción en materia de Medio Ambiente* de la hoy *Unión Europea* (UE). A lo largo de este período, la política ambiental ha ido consolidándose progresivamente como uno de los elementos fundamentales del proyecto europeo, hasta alcanzar el rango de "principio", definiendo uno de los fines del Tratado de la Unión Europea:

*"La comunidad tendrá por misión promover: ... un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, ..."*<sup>10</sup>

El mismo Tratado, al definir los objetivos de la política comunitaria de medio ambiente, establece, situándola en primer lugar, la necesidad de "*tener en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles*", cuando enumera los condicionantes de partida para la elaboración de la política ambiental<sup>11</sup>.

Esta consideración expresa del valor de la información ambiental en el principal texto constitutivo europeo, viene a confirmar una evidencia basada en la experiencia de los últimos años en cuanto a la definición y gestión de políticas ambientales de la Comunidad, como es la inviabilidad, o acaso imposibilidad, de definir con el suficiente grado de rigor y de gestionar con una

<sup>10</sup> Tratado de la Unión Europea. Título II. Artículo 2

<sup>11</sup> Idem. Título XVI. Artículo 130 R

aceptable eficacia dichas políticas, si falla una base de información (datos de partida) fiable.

De una manera más detallada se hace explícita esta cuestión en el último Programa de Acción, aprobado por Resolución del Consejo de 1 de febrero de 1993, que bajo el título "*Hacia un Desarrollo sostenible*", se presenta como marco programático en el período 1992-2000<sup>12</sup>.

En efecto, dicho documento acepta una serie de "*lagunas y deficiencias que presenta la información sobre medio ambiente de la que se dispone en la Comunidad y en los Estados miembros*"<sup>13</sup>:

- a) En la mayoría de los Estados miembros existen diversas instituciones u organizaciones que participan en la recogida y el análisis de datos; las diferencias con respecto a las nomenclaturas, los criterios, las metodologías y la interpretación dificultan la compatibilidad y comparabilidad a nivel nacional, regional y comunitario.
- b) Se acusa una grave falta de datos básicos, estadísticas, indicadores y demás material cuantitativo y cualitativo necesario para evaluar la situación y las tendencias ambientales, para determinar y adaptar las medidas políticas y para dirigir las inversiones de capital.
- c) Hay una carencia casi total de datos cuantitativos más precisos acerca de las intervenciones y las influencias del hombre sobre el medio ambiente, datos que resultan necesarios para elaborar modelos útiles y poder utilizar las decisiones políticas a las que se refieren a inversiones a gran escala.
- d) Frecuentemente, la información de que se dispone no elabora o no se presenta de una forma adecuada para sus posibles destinatarios últimos (la administración, las empresas y el público en general), y no tiene en cuenta los distintos niveles de sofisticación o de simplificación requeridos, ni el hecho de que hace falta información de tipo o nivel distinto según el tipo de decisión.

De ahí que el Programa considere *imperativo* dar prioridad a:

- colmar las lagunas actuales en los datos básicos sobre el medio ambiente y aumentar su compatibilidad y transparencia;
- normalizar los aspectos científicos y técnicos de la recogida, el cotejo y la interpretación de información, con el fin de optimizar el valor y la utilidad de los datos obtenidos en y entre los distintos niveles administrativos y empresariales y entre los diversos niveles y regiones geográficas;
- explotar e incrementar las experiencias y capacidades del sistema estadístico europeo para que proporcione periódicamente estadísticas de

<sup>12</sup> 93/C 138/01. Diario Oficial de las Comunidades Europeas 17-5-93

<sup>13</sup> Idem. p. 68

importancia para el medio ambiente, que serán comparables a las tradicionales estadísticas oficiales en el terreno económico y social, y estarán relacionadas con éstas;

- aumentar la frecuencia y mejorar la calidad de los informes ambientales en los niveles local, regional, nacional y comunitario<sup>14</sup>.

Para ello hace recaer en la *Agencia Europea de Medio Ambiente* (AEMA) la responsabilidad de “un esfuerzo combinado por parte de todos los organismos pertinentes y todos los niveles de Administración” para “proporcionar información fiable, comparable en todo el territorio europeo...”<sup>15</sup>.

Pero el citado programa va todavía más allá, definiendo objetivos y metas, concretando medidas a desarrollar y, lo que es más llamativo, estableciendo fechas y agentes responsables,<sup>16</sup> hasta tal punto de que su planteamiento ambicioso y comprometido llama la atención por lo explícito y concreto de su enunciado, en contraposición con los *Programas de Acción* anteriores, en los que no se había pasado de propuestas instrumentales y de definiciones genéricas<sup>17</sup>.

Si tomamos como referencia el Informe Dobris de 1995 y la llamada *Segunda Evaluación* de 1998 de la AEMA, para identificar la situación actual de la información ambiental en la UE, hay que constatar un avance considerable en la identificación de los problemas y en el establecimiento de parámetros e indicadores para medir su evolución, si bien en ambas ediciones se sigue hablando de “la inmensidad de las tareas pendientes”, “la irregular calidad y disponibilidad de los datos” o “el carácter no homogéneo de metodologías y terminologías utilizadas”<sup>18</sup>, o de que “los mecanismos para recopilar datos medioambientales armonizados a escala europea son todavía inadecuados”<sup>19</sup>.

Hay que suponer que estas “lagunas” y “deficiencias” en cuanto a la existencia y normalización de datos, que ya reconocía el V Programa (ver nota 13) y que confirman los informes Dobris de la AEMA, tienen que ser la causa de los retrasos e incumplimientos de aquel compromiso tan arriesgado del V

<sup>14</sup> Idem. Idem.

<sup>15</sup> Idem. p. 68, 69

<sup>16</sup> Idem. p. 76.

<sup>17</sup> Una panorámica de la evolución de la política de información sobre medio ambiente contenida en los sucesivos Programas de Acción se describe en: Magariños Compaired Antonio. (1991). “El reto de la información en la política comunitaria de medio ambiente”. - En: Política Científica, 26 : 11-15.

<sup>18</sup> Agencia Europea de Medio Ambiente (1995). *Europe's Environment, The Dobris Assessment*. Copenhagen, p. XIV. - Versión española: 1998. - Madrid : Ministerio de medio Ambiente

<sup>19</sup> Agencia Europea de Medio Ambiente (1998). *Europe's Environment : The Second Assessment*. - Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities. p. 8a y 8b

Programa en su objetivo de "ampliación de la información". De hecho, en septiembre de 1998, un documento de revisión del V Programa, al hablar de la "*mejora de los fundamentos de la política de medio ambiente*", vuelve a un estilo de redacción de compromisos más genéricos, sin aludir a las previsiones concretas que se hacían en 1992 y sin querer entrar en nuevos retos<sup>20</sup>.

## PROBLEMAS Y DEMANDAS DE INFORMACION PARA LA CIENCIA Y LA INVESTIGACIÓN

Además de las necesidades de *información para la gestión*, en un ámbito estrictamente científico, la obviedad del papel de la información inherente a cualquier planteamiento cobra también más valor al adentrarnos en el sector ambiental, en el que nuevos y grandes temas han surgido con la fuerza que les da su impacto social o la incertidumbre de la propia ciencia ante muchos de ellos. Nuevos planteamientos políticos, como la *valoración económica de los recursos naturales* o la aplicación de los *principios de prevención y precaución* ante fenómenos como las pérdidas de la diversidad biológica o del ozono troposférico, suponen retos científicos muy considerables, como son: a) el carácter multidisciplinar e interdisciplinar que exigen los nuevos problemas; b) la apremiante inmediatez con que se plantea la relación recopilación de datos-toma de decisiones; y c) la necesaria pero difícil *prospectiva de la sustentabilidad*.

Ambos aspectos de la cuestión (datos para la gestión y para la investigación) han sido estudiados en los últimos años por la incipiente *ciencia ambiental*. HARMANCIOGLU et al. (1998) resume en el capítulo inicial de la obra "Environmental Data Management" aspectos básicos de los sistemas de gestión de datos y los requerimientos que impone el carácter integrador de la gestión ambiental. COSTANZA et al. (1992) en la revista *Environmental Management*, aporta un estudio de gran interés sobre el análisis de la calidad de los datos. Timothy O'RIORDAN (1992) es el autor de un trabajo en la obra colectiva "Achieving Environmental Goals", en el que mantiene una propuesta de carácter integrado y participativo para una *nueva ciencia* que pueda responder a las demandas de los problemas ambientales actuales. "*Sería una ciencia que abarcaría, no solamente todas las disciplinas científicas, sociales y naturales existentes, sino que, además, sería negociadora en aquello que afectase al público en el debate sobre el futuro de la humanidad y en la viabilidad de la propia tierra*"<sup>21</sup>.

Este planteamiento, que el propio O'Riordan sitúa actualmente en el terreno de la utopía ("*si una metamorfosis tal tiene lugar, revolucionaría los domi-*

<sup>20</sup> Decisión nº 2179/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de septiembre de 1998. - En: DOCE, 10-10-98

<sup>21</sup> O'RIORDAN (1992).. p. 181 (Traducción propia)

nios de la ideología científica, del patrocinio de la investigación, de la formación y de la enseñanza")<sup>22</sup>, le da pie, no obstante, para esbozar algunas propuestas metodológicas en la vía de enlazar las ciencias naturales y sociales, y algunas ideas en torno a la interdisciplinariedad. En la misma obra se dedica un capítulo específico a la teoría de la ciencia ambiental y sus relaciones con la gestión, aparte de otros en los que en torno a la *Environmental Performance Review* se aportan consideraciones de interés para el estudio de la información científica al servicio de la gestión ambiental.

Otra cuestión que no debe dejar de citarse al hablar de la ciencia ambiental es el tema de la *incertidumbre científica*, cuestión generadora de nuevas demandas de información para los grandes problemas del medio ambiente de nuestra época: los conocidos como *cuestiones o problemas globales*. Se llama la atención para esto sobre un artículo aparecido en *Environmental Management* (REKHOW, 1994) y sobre la parte introductoria del volumen que recoge los trabajos presentados al National Meeting of the American Chemical Society, celebrado en 1992 (COTHERN, 1994), como fuentes para el estudio de esta cuestión.

Es decir, la evolución de los planteamientos científicos, de los desarrollos tecnológicos y de algunas propuestas políticas han sido, y están siendo, motivo de nuevas demandas de información.

Como ya se apuntó anteriormente, el Tratado de la Unión Europea (Maasticht, 1992), modificado por el Proyecto de Tratado aprobado por el Consejo Europeo que clausuró la Conferencia Intergubernamental (Amsterdam, 1997), establece los principios que servirán de base a la política comunitaria de medio ambiente. Entre ellos, el *principio de prevención* se consagra como una de las razones fundamentales de la acción política de la UE en el campo ambiental<sup>23</sup>. En consecuencia, cuando en 1993 la UE aprueba su vigente Programa de Acción en materia de medio ambiente, el *principio de prevención* aparece como pieza básica argumental a la hora de definir el *desarrollo sostenible*<sup>24</sup>, dentro de la línea marcada por el Consejo Europeo de Dublín (1990) que había "instado" a la Comisión a desarrollar un Programa basado, entre otros, en el principio de la "acción preventiva"<sup>25</sup>.

El mismo año 1992, la Conferencia de Río introducía las *razones preventivas* entre los argumentos de fundamento del articulado de sus tres documentos resultantes: *Declaración de Río, Convenio de Cambio Climático, y Convenio de Diversidad Biológica*.

Más recientemente, en 1996, la Directiva 96/61/CE, se enuncia como "*relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación*"<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Idem., Idem.

<sup>23</sup> Tratado de la Unión Europea. Art. 130 R.2.

<sup>24</sup> UNION EUROPEA. V Programa de Acción en materia de medio ambiente. Cap. 2

<sup>25</sup> Consejo Europeo. Dublín 1990. Declaración de Jefes de Estado y de Gobierno.

<sup>26</sup> DIRECTIVA 96/61/CE de Consejo, de 24 de septiembre 1996, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación.. - En: DOCE, 257 de 10-10-96

La idea, por tanto, del aforismo "*más vale prevenir...*", elevada a *principio de acción* en la formulación de políticas de medio ambiente se puede constatar como algo extensamente admitido y compartido en los principales ámbitos internacionales.

Sobre los orígenes y contenidos del "*precautionary principle*" se han publicado numerosos trabajos interesantes. Puede destacarse el capítulo segundo del libro de Kiss y Shelton (KISS, 1997), "*Manual of European Environmental Law*", y la obra colectiva publicada por la editorial EARTHSCAN bajo la dirección de Tim O'Riordan y James Cameron (O'RIORDAN and CAMERON, 1994) con el título "*Interpreting the Precautionary Principle*".

Pero tal como establecen Kiss y Shelton, la aplicación del principio de prevención implica la *evaluación del riesgo ambiental*<sup>27</sup>, lo que a su vez está en íntima relación con la percepción que de ese riesgo tengan los ciudadanos. Ambas cuestiones, vienen a plantear la transcendencia de la información para la operatividad del principio que nos ocupa. No podemos "*anticiparnos*" o "*tomar precauciones*" ante determinados riesgos, sin "*evaluar*" esos riesgos a partir de datos que nos informen lo más objetivamente posible sobre las consecuencias o repercusiones de determinadas sustancias o de ciertas actuaciones. Por otra parte, la información que se trasmite va a influir poderosamente en la *percepción* que los ciudadanos tengan de aquellos riesgos y, en consecuencia, sobre su posición o actitud ante ellos.

En una selección de textos sobre medio ambiente en general, realizada por Robert V. Percival y Dorothy C. Alevizatos (PERCIVAL, 1997), se encuentran algunos trabajos de indudable interés para el estudio de la *evaluación del riesgo ambiental*. Asimismo sobre la *percepción del riesgo* y los problemas inherentes de *comunicación*, resulta de gran utilidad la edición de los trabajos presentados a un *Taller de Investigación Avanzada* de la OTAN sobre "*Incertidumbre científica y su influencia sobre la Comunicación Pública*", celebrado en París en 1994 (SUBLET, et al., 1996).

Por otra parte, es obvio que la *evaluación del riesgo ambiental* y el *principio de prevención* constituyen el fundamento del procedimiento EIA (Evaluación del Impacto Ambiental), otro frente de nuevas demandas de información, tanto por los datos precisos para cualquiera de sus fases, como por la propia información que ha ido generándose con el desarrollo e implantación de la EIA.

Precisamente, en relación estricta con la EIA, surgió no hace demasiados años el SIA (Social Impact Assessment), "como reacción a las primeras prácticas de la EIA, en las que el énfasis por las cuestiones ambientales llevó a una falta generalizada de atención acerca del impacto social en los individuos, las comunidades y las instituciones"<sup>28</sup>. Cuestiones psicológicas o sociológicas (e

<sup>27</sup> KISS y SHELTON, Op. Cit. p. 40

<sup>28</sup> PINHO y PIRES (1991) p. 2

incluso culturales) relacionadas con las reacciones individuales o con los comportamientos colectivos de la población ante determinados problemas ambientales, no se pueden afrontar con simples estudios socioeconómicos en los que poco más allá se suele ir de los datos demográficos y de las implicaciones económicas de los proyectos. Cada vez más los *problemas ambientales*, se plantean como *conflictos ambientales* en los que los diversos *intereses sociales* son determinantes<sup>29</sup>. De ahí que hayan aparecido incluso nuevas perspectivas profesionales para las consultorías ambientales en forma de estudios y propuestas de actuación o *soluciones pactadas* en torno a la conflictividad social que generan determinados proyectos.

Junto a estas *nuevas demandas*, no puede dejar de valorarse que otro fenómeno imparable es la consolidación progresiva de la *participación ciudadana* o *participación pública* en la toma de decisiones relacionadas con los temas ambientales. La implantación de la técnica de la EIA y la insistente y reiterada defensa de la necesidad de la participación en todos los foros internacionales, como ya quedó expresado, está propiciando un avance considerable, aunque no exento de dificultades. No es fácil incorporar prácticas de *corresponsabilidad* y de *codecisión* en el ámbito de administraciones públicas poco habituadas a considerar la prestación de servicios como una *razón de ser*. Tampoco todos los ciudadanos tienen desarrollados hábitos de participación. No obstante, la dinámica de mayor presencia de la sociedad civil, articulada en torno a ONGs en la toma de decisiones, es evidente.

Pues bien, esta *participación* requiere, cada vez más, el acceso a informaciones *objetivas* y *fiabiles* para que el fenómeno no derive en desviaciones no deseables.

## COMPLEJIDAD DE LA I. A.

Por lo visto hasta ahora, no es suficiente con garantizar el derecho de acceso a la información. Hay que poner los medios para que ese derecho pueda ser efectivo. Y la cuestión no es simple ni fácil.

No lo es, en primer lugar, porque la propia definición de la I. A. se enfrenta con dos inconvenientes difíciles: la diversidad de contenidos temáticos que abarca desde el punto de vista conceptual, y la multiplicidad y dispersión de datos necesarios, de fuentes posibles y de instrumentos y modalidades de acceso a la información existentes en nuestros días.

Desde un punto de vista conceptual, la diversidad de contenidos implícitos en la definición de *información sobre medio ambiente* que establece la

<sup>29</sup> A pesar de los años transcurridos, sigue reuniendo gran valor el seminario de la OTAN celebrado en Les Arcs (Francia): COVELLO et al. (1985).

anteriormente citada Directiva 90/313/CEE<sup>30</sup>, sería suficiente para comprobar dicha complejidad, si no fuera porque, teóricamente, los contenidos temáticos que interesan al estudio y conocimiento del medio ambiente abarcan un espectro tan amplio que obligan a considerar como I. A., o como susceptible de ser considerada como tal, según los casos, no sólo los supuestos allí contemplados, sino cualquier información relativa al *medio físico*, a la *actividad económica*, a la *estructura social* y a la *realidad cultural*. Ante esta diversidad y amplitud de campo, no son fáciles los esfuerzos de acotación, pues siempre resultarán imprecisos e incompletos o desmesurados e inabarcables.

Tampoco es fácil la cuestión desde el punto de vista instrumental, porque cuando hablamos de I. A. estamos hablando de muchas cosas: desde la bibliografía a las estadísticas, pasando por la información detectada a distancia mediante satélites o la configuración de sistemas de información geográfica. Por tanto, la definición de I. A. sería la resultante de dos coordenadas componentes que no podemos eludir: la delimitación temática (tan especializada y amplia como se quiera) y la variable instrumental (bancos de datos, estadísticas, cartografía, etc...). Es decir, será I. A., todo aquello que nos permita *conocer lo que se sabe* y acceder a los datos que reflejan la realidad de lo que pasa en torno al medio físico y a las interacciones del hombre con dicho medio. Y son muchas y variadas las formas de acceder a dicha información<sup>31</sup>.

La característica más significativa, por tanto, de la I. A. es la *complejidad*. El manejo de la información en relación con el medio ambiente es una cuestión compleja, porque forman parte del concepto de I. A., las técnicas de recopilación y sistematización de datos necesarios para conocer la realidad del medio físico y las alteraciones que sobre él van produciendo las actividades humanas, y porque forman parte también de ese mismo concepto la disponibilidad de esos datos al servicio de técnicos y políticos, pero también, cada vez más, a disposición del ciudadano como tal. Y tanto esas técnicas (informática, teledetección, comunicaciones), como la propia naturaleza de los datos a recoger, o como el fenómeno creciente de la concienciación ciudadana, son *realidades complejas* como lo es el mismo concepto de lo que ha dado en llamarse y entendemos hoy por medio ambiente.

<sup>30</sup> Art. 2:

"A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

"Información sobre medio ambiente": cualquier información disponible en forma escrita, visual, oral o en forma de base de datos sobre el estado de las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora, las tierras y los espacios naturales, y sobre las actividades (incluidas las que ocasionan molestias como el ruido) o medidas que les afecten o puedan afectarles, y sobre las actividades y medidas destinadas a protegerlas, incluidas las medidas administrativas y los programas de gestión del medio ambiente."

<sup>31</sup> Para una visión global de esta cuestión, véase: ANTONIO MAGARIÑOS COMPAIRED (1995) Evolución y tendencia de la información sobre medio ambiente. - En: Tecno Ambiente, 55 : 19-22

## REINVENTANDO VIEJAS ESTRATEGIAS Y ACTUALIZANDO FUNCIONES

A las dificultades que podríamos llamar "*naturales*" por derivarse de la propia naturaleza compleja de la I. A., se añaden las que origina la poca atención prestada al desarrollo de *sistemas de gestión de la información*, concebidos para atender las necesidades de las políticas de medio ambiente, y la escasez de *centros de recursos informativos* especializados en ciencias ambientales.

Como puso de manifiesto y demostró el Programa experimental CORINE<sup>32</sup>, el problema de la información ambiental no estriba tanto en la carencia de datos, como en las circunstancias que hacen difícil la disponibilidad de esos datos (dispersión de fuentes; iniciativas repetitivas y no constantes; criterios y sistemas de recogida y tratamiento no compatibles, etc.). De ahí que, aunque resulte llamativo, se pueda afirmar que no existen todavía auténticos sistemas organizados en ámbitos nacionales y supranacionales que resuelvan el problema de la *disponibilidad* de datos con las características de *pertinencia, objetividad y fiabilidad* que se definían en CORINE. Los textos citados anteriormente de la UE corroboran esta afirmación, y las pocas experiencias desarrolladas son excepciones no suficientes para desmentirla<sup>33</sup>.

En cuanto a la posibilidad de acceso a las informaciones disponibles, el problema tiende a eliminarse en la medida en que INTERNET se consolide como el gran vehículo para conocer lo que hay y como *puerta de entrada* a todas las *casas* en donde haya datos e informaciones de interés. La tecnología está disponible. Sólo falta que los datos e informaciones se recopilen y elaboren con el rigor y continuidad necesarios para servir a los fines para los que se precisan, y que perdamos el miedo a ponerlos a disposición de cualquiera a través de ese gran escaparate de la información, sin escondernos demasiado tras la disculpa de la *confidencialidad*. Pero no nos engañemos, el fin no es el medio y, por tanto, la calidad de los productos informativos accesibles desde INTERNET es ajena a la propia red.

En este contexto, siguen siendo necesarios más que nunca "centros de recursos informativos", es decir bibliotecas especializadas, centros de documentación (o como queramos llamarlos) que recopilen fuentes y documentos apropiados para proporcionar la información que se precise a quien tenga

<sup>32</sup> Decisión del Consejo de 27 de junio de 1985 relativa a la adopción de un programa de trabajo de la Comisión referente a un proyecto experimental para la recogida, coordinación y coherencia de la información sobre la situación del medio ambiente y de los recursos naturales en la Comunidad : ((85/338/CEE). – En: DOCE, - L 176/14, 6-7-85. Véase también: *Resultados del Programa CORINE* (SEC (91) 958 final

<sup>33</sup> La experiencia del Programa CORINE, que habría de dar origen a la AEMA, y el sistema INFOTERRA del PNUMA son las únicas iniciativas que cabe citar como ejemplos válidos de sistemas bien planificados para la recogida y tratamiento de I. A. En España, solamente la Junta de Andalucía ha desarrollado un sistema integrado para gestionar la I. A., el SINAMBA.

necesidad o interés bien a través de fondos y colecciones propias, bien mediante la *referencia* y orientación oportuna al usuario hacia otras fuentes diferentes (por ejemplo, a través de INTERNET). Y esto, porque el desarrollo desmesurado de la producción bibliográfica y documental y de los diversos *productos informativos* que van apareciendo, no puede ser controlado suficientemente desde el punto de vista de la calidad y la pertinencia por la industria de las Bases de Datos. Hacen falta centros muy especializados en el contenido de los materiales y muy abiertos a cualquier tipo de usuarios (por supuesto, también con personal suficientemente cualificado) para que puedan cumplir la misión de *identificar* quién produce información; de localizar y seleccionar la información pertinente; y, sobre todo, de *facilitar* y hacer real el acceso.

En esta línea insiste el PNUMA recientemente a través de lo recogido en un documento (Aarhus Initiative) presentado en una reunión específica de PNUMA/INFOTERRA con motivo de la citada Conferencia de Aarhus<sup>34</sup>. En él se definen y proponen estrategias para incrementar la disponibilidad de la I. A. (objetivo 2), su accesibilidad (objetivo 3) y para estrechar la relación entre acceso a la información y participación pública en la toma de decisiones (objetivo 4), entre las que interesa aquí la recomendación específica de establecer "*centros de información pública*" para cumplir esas funciones de identificación y libre acceso.

En la misma reunión de Aarhus, el PNUMA presentó también otro documento con propuestas que vienen a *reinventar* viejas estrategias de los 70s, como eran los NATIS de UNESCO<sup>35</sup>, definiendo los elementos constitutivos y la naturaleza de un Servicio Nacional de Información Ambiental que habría de funcionar como "the core of a national green network"<sup>36</sup>.

También la AEMA ha iniciado una experiencia en INTERNET el *Centro Europeo de Referencia Ambiental*, concebido como un servicio de orientación y acceso a la información disponible a través de su EIONET (Red de Información y Observación sobre el Medio Ambiente).

En conclusión, que la vieja *teoría de la referencia* habrá de ser actualizada porque es imprescindible y cobra nuevo sentido en el actual momento de *globalización de la información*. Al mismo tiempo, habrá que pensar en resucitar antiguas estrategias de explotación de recursos informativos, tendentes a no repetir esfuerzos, aprovechando mejor las disponibilidades. Y en ambos casos, la figura de *Bibliotecas Especializadas* o *Centros de Documentación*, recobra su rol fundamental como elementos para la identificación de lo disponible y para materializar la posibilidad de acceso a la información por parte de cualquier interesado.

<sup>34</sup> PNUMA. (1998). *Facilitating Public Access to Environmental Information in Europe and the CIS Region*. - Nairobi. - ISBN 92-807-1713-8

<sup>35</sup> Elements of a National Environmental Information Service. UNEP/INFOTERRA/WRK.2

<sup>36</sup> Id. Id. P. 11

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COSTANZA, Robert T. 1992. "Assessing and communicating data quality in policy-relevant research" / Robert Costanza, Silvio O. Funtowicz, Jerome R. Ravetz. - En: *Environmental Management : an international journal for decision makers, scientists, and environmental auditors*. - 16 (1) : 121-131
- COTHERN, C. Richard. 1994. *Environmental statistics, assessment, and forecasting* / edited by C. Richard Cothorn, N. Phillip Ross. - Boca Raton : Lewis. - 418 p. - ISBN 0-87371-936-0
- COVELLO, Vicent T. 1985. *Environmental impact assessment, technology assessment, and risk analysis : contributions from the psychological and decision sciences* / Vincent T. Covello... [et al.]. - Berlin : Springer-Verlag. - X, 1068 p. - (NATO ASI Series. Series G : Ecological Sciences ; 4). - ISBN 3-540-15684-4/0-387-15684-4
- HARMANCIOGLU, Nilgun B. 1998. "Needs for environmental data management" / N. B. Harmancioglu, M. N. Alpaslan and V. P. Singh". - En: *Environmental data management* / Nilgun B. Harmancioglu, Vija P. Sing and M. Necdet Alpaslan. - Dordrecht : Kluwer. - (Water Science and Technology Library; 27). - ISBN 0-7923-4857-5. - p. 1-12
- KISS, Alexandre. 1997. "Fundamental concepts". - En: Kiss, Alexandre. *Manual of european environmental law* / by Alexandre Kiss and Dinah Shelton. - 2nd ed. - Cambridge : Cambridge University Press : Grotius, 1997. - ISBN: 0-521-59122-8 / 0-521-59888-5. - p. 35-54
- O'RIORDAN, Tim. 1992. "Shaping environmental science for effective public participation". - En: Lykke, Erik, ed. *Achieving environmental goals : the concept and practice of environmental performance review*. - London and Florida : Belhaven Press 1992. - ISBN 1-85293-263-5. - p. 181-195
- O'RIORDAN, Tim. 1994. *Interpreting the precautionary principle* / edited by Tim O'Riordan and James Cameron. - London : Earthscan. - 315 p. - ISBN 1-85383-200-6
- PERCIVAL, Robert V. 1997. *Law and the environment : a multidisciplinary reader* / edited by Robert V. Percival and Dorothy C. Alevizatos. - Philadelphia : Temple University Press. - XVI, 439 p. - ISBN 1-56639-523-2/1-56639-524-0
- PINHO, P. 1991. "Social impact analysis in environmental impact assessment : a portuguese agricultural case study" / P. Pinho and A. Rosa Pires. - En: *Project Appraisal*. - 6 (1) : 2-6
- RECKHOW, Kenneth H. 1994. "Importance of scientific uncertainty in decision making" - En: *Environmental Management : an international journal for decision makers, scientists, and environmental auditors*. - 18 (2) : 161-166
- SUBLET, Virginia H. 1996. *Scientific uncertainty and its influence on the public communication process* / edited by Virginia H. Sublet, Vincent T. Covello and Tim L. Tinker. - Dordrecht : Kluwer Academic : NATO, Scientific Affairs Division. - XI, 234 p. - (NATO ASI Series. Series D: Behavioural and Social Sciences ; 86. - Proceedings of the NATO Advanced Research Workshop on Scientific Uncertainty and Its Influence on the Public Communication Process: Paris, France, September 8-10, 1994-ISBN 0-7923-4180-5