



RECOMENDACIÓN AL CONSEJO 99-06

Asunto: Borrador de un marco para la participación ciudadana en las actividades de la Comisión para la Cooperación Ambiental

El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA);

DE CONFORMIDAD con su mandato de proporcionar recomendaciones al Consejo y

TOMANDO EN CUENTA que el Consejo respondió a la Recomendación 98-06 sobre este asunto dando instrucciones al Secretariado para que prepare, en consulta con el CCPC, un texto nuevo de acuerdo con plazos y procesos aprobados, que incluyen un periodo de 30 días para recibir comentarios públicos;

HA PROCEDIDO A:

INCORPORAR los comentarios recibidos del público y

EFFECTUAR una revisión final del documento *Borrador de un marco para la participación ciudadana en las actividades de la Comisión para la Cooperación Ambiental* durante su Sesión ordinaria 99-02, y transmitir posteriormente el texto final al Secretariado;

POR LO TANTO:

CON TODO RESPETO recomienda al Consejo aprobar de inmediato el *Borrador de un marco para la participación ciudadana en las actividades de la Comisión para la Cooperación Ambiental*, en la inteligencia de que se trata de un documento en desarrollo que se perfeccionará de acuerdo con la experiencia creciente de la CCA respecto a participación ciudadana.

APROBADO POR LOS MIEMBROS DEL CCPC

18 de mayo de 1999



Borrador del marco para la participación ciudadana en las actividades de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Misión de la CCA

A través de la cooperación y la participación ciudadana, la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) contribuye a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente de América del Norte. En el contexto de los crecientes vínculos económicos, comerciales y sociales entre Canadá, México y Estados Unidos, la CCA trabaja para beneficio de las generaciones presentes y futuras.

1. Introducción

La Comisión para la Cooperación Ambiental fue creada en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), en ratificación de la importancia de las metas y los objetivos ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), y en reconocimiento de los mayores vínculos económicos y sociales entre las Partes generados por dicho arreglo. El ACAAN destaca, en el preámbulo, la importancia de la participación de la sociedad en la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente.

Para cumplir ese propósito, cada uno de los órganos de la CCA —el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)— debe desarrollar mecanismos adecuados para difundir, informar y consultar a la ciudadanía de América del Norte sobre sus actividades. Este marco establece las normas para manejar y apoyar ese proceso, mismo que se buscará aplicar a todas las actividades de participación ciudadana de la CCA. El contenido de este marco incorpora los comentarios enviados por la ciudadanía en respuesta a la convocatoria respectiva de la CCA.

1.1 Propósito

La decisión que el Consejo adoptó en 1998, en cuanto a desarrollar un enfoque más estratégico y de largo plazo para el trabajo de la CCA, respalda la necesidad de aumentar al máximo la participación ciudadana a fin de garantizar un diálogo abierto y efectivo, así como un compromiso entre todos los sectores de la ciudadanía. Uno de los elementos importantes de este enfoque es la intención de establecer una red trinacional con los diversos sectores interesados en la misión de la CCA.

El presente marco se centra en objetivos, principios y mecanismos básicos para optimizar la participación pública en el trabajo de la CCA. No pretende establecer preceptos rígidos que inhiban, coarten o limiten la participación ciudadana, sino más bien que la induzcan y la faciliten, de manera tal que se circunscriba a las características inherentes de los órganos, comités consultivos y grupos de trabajo de la CCA.

En otros documentos de la CCA, como las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN*, las *Directrices para la consulta pública* del CCPC y las *Directrices para la Administración y el Financiamiento del Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental*, es posible encontrar normas e indicaciones adicionales para la participación ciudadana.

Para efectos del presente marco, la participación ciudadana ha de entenderse en su sentido más amplio, que incluye, por ejemplo, el suministro de información, la educación de la población, la obtención de retroalimentación, la difusión de documentos para su revisión y comentarios, los intercambios vía Internet y la participación formal a través de reuniones públicas estructuradas, tales como la sesión anual del Consejo y la sesión ordinaria del CCPC.

Los mecanismos básicos empleados para instrumentar el marco deben ser flexibles e inclusivos a fin de responder a las diferencias culturales entre y al interior de los tres países, así como a la naturaleza de las diferentes actividades de la CCA.

Este marco también incorpora la recomendación de uno de los comités consultivos nacionales en el sentido de que “la CCA en esta materia ha de prestar a lo que comunica a la ciudadanía tanta atención como la que dedica a la planeación de procedimientos para que los ciudadanos le hagan llegar su información y puntos de vista”.

El término “público” tiene un sentido inclusivo, de manera que comprenda a todas las personas o grupos interesados en América del Norte.

Se pretende que éste sea un marco en evolución, que crezca y se mejore al mismo tiempo que la CCA.

2. Objetivos

Sobre la base de que la participación ciudadana es un proceso de doble vía, los objetivos en relación con el papel de la CCA al respecto son:

- a) Promover y enriquecer la participación pública.
- b) Garantizar una amplia difusión —mediante diversos mecanismos— de información veraz, oportuna y útil sobre el trabajo de la CCA.
- c) Contribuir al fortalecimiento y la educación de la ciudadanía, ya que ello es esencial para resolver los problemas medioambientales.
- d) Conocer a profundidad las preocupaciones, prioridades y aspiraciones de la ciudadanía en relación con el trabajo de la Comisión para la Cooperación Ambiental.
- e) Recopilar información, puntos de vista y perspectivas que ayuden a definir las políticas, programas y presupuesto, así como cualquier proceso de visión estratégica, de la CCA.
- f) Proveer a la ciudadanía de los medios que le permitan interactuar de manera constructiva con la CCA.

- g) Desplegar esfuerzos para propiciar oportunidades de participación ciudadana en las tres Partes.

3. Principios rectores

Los siguientes son los principios en los que se basa el marco. Todos revisten la misma importancia.

3.1 Equidad

A efecto de fomentar la equidad, las estrategias de participación pública de la CCA están dirigidas a los diversos sectores de la comunidad, haciendo hincapié en aquellos que han tenido poca o nula participación y que no se les está dando la debida importancia. Se deberán reconocer y apoyar de manera activa las necesidades y requerimientos de diversos grupos y culturas; el logro de una participación amplia y equitativa exige la aplicación de métodos activos e innovadores que brinden las mismas oportunidades en los tres países para informar, educar y consultar a los múltiples sectores interesados.

3.2 Eficiencia y oportunidad

Los procesos de participación ciudadana deberán formar parte integral de la toma de decisiones en la CCA para que se puedan tomar en cuenta las opiniones de la ciudadanía. Ello debe comenzar desde las etapas previas a la planeación. Para ello es necesario identificar con toda precisión las oportunidades para la participación ciudadana e incorporarlas de manera adecuada en el programa de actividades de la CCA. Por ejemplo, la revisión pública del programa y presupuesto anual de la Comisión deberá planearse de forma que el Secretariado pueda evaluar e incorporar las aportaciones ciudadanas.

Los procesos de participación pública deberán desarrollarse de manera tal que se logren plantear y transmitir a los participantes las circunstancias y hechos para que se tomen las mejores decisiones. No existe un conjunto de formatos para la participación que cubra todos los requerimientos, de manera que resulta esencial ajustarse a las necesidades de cada situación; por ejemplo, es posible que en ciertas ocasiones lo más eficiente y efectivo sea consultar a un grupo de expertos sobre determinado asunto y no a la ciudadanía en general.

Para toda decisión ha de describirse un contexto claro. Se deberá informar a los participantes sobre las decisiones que los procesos de participación ciudadana pueden afectar, y de qué manera en cada caso particular. También deberán describirse los vínculos con otras actividades relacionadas (por ejemplo, de los gobiernos, de organizaciones no gubernamentales o de la industria).

Los propósitos y objetivos del proceso de participación ciudadana deberán definirse y comunicarse con toda claridad. Las convocatorias a la participación pública y los documentos que se discutirán en las reuniones públicas deberán hacerse llegar anticipadamente a los participantes identificados, a fin de que éstos los analicen y aporten sus comentarios u observaciones.

3.3 Transparencia y accesibilidad

Las actividades de la CCA deben realizarse de manera abierta y transparente, a fin de propiciar una participación espontánea de la ciudadanía, que permita establecer relaciones de mutua confianza.

La ciudadanía deberá tener acceso a todos los documentos de la CCA necesarios para su participación efectiva.

El ACAAN estipula que los tres idiomas oficiales de la Comisión son inglés, francés y español, de manera que todos los documentos oficiales de la CCA deberán estar disponibles en estos idiomas desde el momento de su publicación. Tanto los documentos como el resto de la información han de poderse consultar de manera electrónica —en los tres idiomas— en la página en Internet de la CCA, o bien en su versión impresa si se solicitan al Secretariado.

Las versiones preliminares del programa y presupuesto anual han de distribuirse e incorporarse al sitio de la CCA en Internet, o bien en su versión impresa si se solicitan al Secretariado, antes de celebrar cualquier reunión abierta a la ciudadanía para su análisis. La descripción o detalle de los programas deberá contemplar el procedimiento por el cual la ciudadanía podrá participar en cada proyecto, brindándole la oportunidad de realizar comentarios u observaciones sobre los borradores de los programas.

Se deben hacer esfuerzos para que los principales documentos de antecedentes se traduzcan a fin de que estén disponibles en los tres idiomas oficiales de la CCA.

Si bien se parte del supuesto de la apertura, se entiende que en determinadas circunstancias el acceso a las reuniones puede ser limitado o se pueden realizar reuniones privadas.

Son cuatro los tipos de reunión que los correspondientes órganos de la CCA deberán tener en consideración:

- a) Reuniones abiertas al público. En éstas podrá participar cualquier persona sin restricción alguna, sujeta a la disponibilidad del lugar y las medidas para salvaguardar la seguridad de los participantes. Esta información se proporcionará en la convocatoria de la reunión.
- b) Reuniones abiertas a la participación de observadores. El órgano pertinente de la CCA podrá decidir los casos en que los ciudadanos participarán como observadores en parte o en toda la reunión, sujeta a la disponibilidad del lugar y las medidas para salvaguardar la seguridad de los participantes. Esta información se ofrecerá en la convocatoria de la reunión.
- c) Reuniones abiertas a una parte del público. En ciertas circunstancias, el órgano pertinente de la CCA puede decidir que una reunión o parte de ella estará limitada a ciertos grupos o personas; de ser así, deberá especificarse con toda claridad.
- d) Reuniones cerradas al público. El órgano pertinente de la CCA puede decidir que una reunión estará cerrada a la participación del público, de ser así, deberá especificarse.

Los documentos a abordar en la reunión deberán estar a disposición de las partes interesadas con antelación a las consultas públicas, por un plazo de no menos de treinta (30) días calendario para que en ese periodo se reciban los comentarios de la ciudadanía antes de tomar decisiones.

Asimismo, todas las reuniones de funcionarios de la CCA deberán contar con servicio de interpretación en los tres idiomas oficiales de la Comisión. Sin embargo, en ciertas circunstancias, los participantes pueden decidir que uno o más de los idiomas oficiales no se requieren, siempre y cuando ello se defina dos (2) semanas antes de que se lleve a cabo la reunión.

Las actividades oficiales del programa de trabajo de la CCA deberán difundirse ampliamente a través de los medios posibles, incluidas la página de Internet de la Comisión y la comunicación con las organizaciones de los tres países interesadas en las acciones de la CCA. En las actividades en que se contemple la participación ciudadana se deberá incluir el proceso detallado mediante el cual la ciudadanía deberá registrarse.

Se deberá llevar un registro de las reuniones públicas, que se actualizará permanentemente, en el que se incluya la memoria de éstas y se elaborará, un informe resumido de las reuniones, remarcando la(s) recomendación(es) que haya(n) hecho. Una vez terminado, el informe se difundirá entre los participantes a través de los medios que considere la CCA.

3.4 Inclusión

La CCA, como institución que representa a tres países con una diversidad de intereses culturales, sociales y económicos, debe alcanzar una comunicación plena con todos los ciudadanos de América del Norte, empleando para ello todos los medios posibles para lograr la participación ciudadana de cada comunidad, urbana y no urbana, incluso de regiones remotas, pertenezcan o no a organizaciones civiles, para que opinen sobre las actividades de la Comisión, máxime si éstas los afectan.

3.5 Apoyo financiero

En el fomento y logro de la participación activa de la ciudadanía debe considerarse que los recursos humanos y financieros son factores limitantes que deben ser administrados eficientemente para alcanzar los objetivos de la CCA.

Los nuevos programas de difusión, elaborados para comunicarse con la mayor cantidad posible de ciudadanos y propiciar su participación activa, también están sujetos a esas implicaciones financieras.

Cada actividad y proyecto de la CCA deberá detallar la manera en que se establecerá la comunicación con la ciudadanía y se fomentará su participación, así como el presupuesto destinado a tales propósitos. La responsabilidad de la toma de decisiones relativas a la asignación de fondos para el acceso de los participantes ciudadanos recaerá en los órganos pertinentes o el comité designado.

El apoyo financiero de la CCA se podrá otorgar únicamente a un participante por organización para una misma reunión.

La selección del candidato elegible para financiamiento se basará en los criterios siguientes:

- a) Poseer experiencia sobre el (los) tema(s) que se abordará(n) en la reunión pública, presentar propuestas específicas y concretas e identificar nuevos asuntos.
- b) Ser una persona, o representante de una organización, que sin el apoyo financiero de la CCA estaría limitada su participación en las reuniones publicas de la Comisión.

La solicitud de financiamiento debe incluir una breve descripción (no más de una página) de su organización o experiencia.

El monto del apoyo financiero para los participantes se otorgará de acuerdo con las Directrices de la CCA para viajes de actividades oficiales, y al menos será suficiente para cubrir los costos de pasaje y hospedaje, quedando a cargo del participante el resto de sus gastos.

3.6 Responsabilidad y evaluación

La asignación de tareas, designación de responsables, y su evaluación, son esenciales en las reuniones públicas, siendo indispensable el seguimiento que la ciudadanía haga de esta. Como conclusión de las consultas deberá hacerse del conocimiento de los participantes las decisiones que haya tomado la Comisión. Este proceso deberá aplicarse en todas las actividades de la CCA, desde las que realiza el Consejo hasta las que involucran los proyectos individuales, propiciando la retroalimentación sobre la información que la Comisión otorgue a la ciudadanía.

Por lo tanto, se deben elaborar mecanismos de retroalimentación con base en los siguientes criterios:

- a) Determinar de manera anticipada lo que será preciso evaluar y las técnicas que se emplearán.
- b) Revisar el desarrollo del proceso e identificar las etapas que requieren mejoría.
- c) Garantizar un proceso de retroalimentación con base en la experiencia ganada.
- d) Incluir las decisiones tomadas y hacerlas circular entre los participantes.
- e) Poner en marcha las decisiones del proyecto.

4. Mecanismos de participación ciudadana

En relación con los objetivos y principios arriba descritos, para fomentar la participación ciudadana se podrá utilizar alguno o una combinación de los siguientes mecanismos:

- a) Informar a la ciudadanía, mediante las publicaciones de la CCA, sobre las actividades en curso, tales como el programa y presupuesto anual, los informes anuales, el boletín EcoRegión, comunicados de prensa, conferencias y el sitio de la Comisión en Internet.

- b) Obtener de los ciudadanos información sobre un asunto particular a través de encuestas, cuestionarios, entrevistas, foros, reuniones, seminarios, visitas de campo y a la comunidad, grupos de análisis e intercambios en Internet.
- c) Efectuar consultas acerca de un tema específico mediante comentarios por escrito, talleres, mesas redondas, grupos de discusión por Internet y programas de difusión.
- d) Consultar al CCPC, como uno de los vehículos de participación ciudadana, e incluirlo en los esfuerzos para fomentar la participación.
- e) Elaborar y distribuir informes de todas las actividades de participación pública de la CCA, con el propósito de apoyar a la ciudadanía en la evaluación de las decisiones de seguimiento de los órganos pertinentes de la CCA.
- f) Buscar la asesoría de los comités consultivos nacionales y gubernamentales respecto del fomento de la participación ciudadana.

4.1 Directrices

El Secretariado ha de coordinar la logística de los procesos de participación ciudadana para todas las actividades de la CCA.

A efecto de instrumentar estos mecanismos, deberán seguirse algunas directrices básicas.

4.1.2 Reuniones públicas

- a) Salvo en condiciones extraordinarias, se deberá dar aviso de las reuniones públicas con cuando menos treinta (30) días calendario de anticipación. El propósito, los objetivos, el programa de trabajo, la fecha y el lugar de las reuniones deberán darse a conocer en la página de la CCA en Internet y también a través de otros medios electrónicos pertinentes, tales como la lista de correos CECNet. El Secretariado ha de publicar un calendario de las principales reuniones de la CCA y actualizarlo semanalmente; asimismo, coordinará la administración y logística de los procesos de participación ciudadana para todas las actividades de la Comisión. Con el objetivo de garantizar la difusión más amplia posible, se podrá hacer uso de otras herramientas: correo, fax, anuncios en prensa y otras.
- b) Habrá de designarse un presidente o coordinador para reuniones específicas.
- c) Cualquier participante podrá intervenir oralmente en los momentos adecuados de conformidad con el programa de trabajo.
- d) Las personas u organizaciones pueden presentar por escrito sus comentarios al órgano de la CCA pertinente, aun si no pudieron asistir a una reunión. Las observaciones escritas recibidas dentro de los primeros cinco (5) días calendario de realizada una reunión pública tendrán el mismo peso que las intervenciones verbales realizadas durante la misma. Se deberá hacer llegar a los participantes un acta resumida de lo tratado en la reunión; asimismo, este documento deberá poderse consultar en la página electrónica de la CCA y ha de enviarse a los participantes que no tienen acceso a Internet.

- e) El registro de participantes en las reuniones públicas estará limitado a la capacidad legalmente establecida para el lugar de la reunión, y dependerá del orden de llegada.

4.1.3 Convocatoria para comentarios de la ciudadanía

- a) Toda convocatoria para obtener comentarios ciudadanos deberá contemplar un plazo de cuando menos treinta (30) días calendario para la revisión de documentos. El propósito y los objetivos de la convocatoria, así como las versiones preliminares de cualesquiera documentos relacionados con el asunto, deberán incluirse en el sitio de la CCA en Internet y en los demás medios electrónicos pertinentes, como la CECNet, o bien enviarse a las personas u organizaciones que no tienen acceso a Internet.
- b) Todos los comentarios de la ciudadanía deberán ser enviados al Secretariado en el entendido de que se darán a conocer a quien los solicite, a menos que el artículo 11(8) del ACAAN otorgue confidencialidad.

4.1.4 Lista de contactos de la CCA

El Secretariado de la CCA ha elaborado y mantiene una lista de sus contactos relevantes para distribuir la información sobre asuntos y actividades específicos.

5. Coordinación de la CCA

La ciudadanía puede comunicarse con la CCA en:

Comisión para la Cooperación Ambiental
393 St-Jacques West, Suite 200
Montreal, Quebec H2Y 1N9
Canadá
Teléfono: (514) 350 4300
Fax: (514) 350 4314
correo electrónico: info@ccemtl.org
Internet: <www.cec.org>

6. Lista de control para la elaboración de un proceso de participación ciudadana

La siguiente lista de control, basada en la norma “Z764-96, Una Guía para la Participación Ciudadana” de la Asociación Canadiense de Normalización, es una guía de apoyo para los responsables de los procesos de participación ciudadana de la CCA; tiene el propósito de facilitar la toma de decisiones sobre la conveniencia de incluir la participación ciudadana en una actividad determinada de la Comisión, como debería estructurarse dicha actividad y qué elementos del proceso deberían ser incluidos.

<p>1. ¿Se requiere de la participación ciudadana?</p> <ul style="list-style-type: none">• Describir la situación• Identificar los posibles beneficios• Estudiar los factores externos• Analizar y evaluar las implicaciones de no incluir la participación ciudadana• Identificar intereses y posturas• Evaluar las implicaciones de no proceder
<p>2. ¿Se tienen las bases para conducir un proceso bien estructurado?</p> <ul style="list-style-type: none">• Determinar la naturaleza y el alcance de las decisiones• Definir el propósito• Estimar el plazo• Identificar a los posibles participantes• Revisar y elegir los mecanismos viables• Estimar los recursos humanos y financieros que se requieren• Validar el presupuesto
<p>3. ¿Se cuenta con todos los elementos para que el proceso se desarrolle satisfactoriamente?</p> <ul style="list-style-type: none">• Establecer los objetivos y límites• Definir el plan de trabajo y programar las acciones• Confirmar la radicación de los recursos presupuestados• Girar la invitación a los participantes• Identificados y confirmar su asistencia• Dar seguimiento al programa de acciones• Movilizar los recursos• Establecer y dar a conocer las reglas básicas del proceso
<p>4. ¿El proceso concluyó satisfactoriamente?</p> <ul style="list-style-type: none">• Identificar qué y cómo evaluar• Revisar el desarrollo del proceso e identificar las etapas que pueden mejorarse• Retroalimentar el proceso con las experiencias adquiridas• Integrar y difundir entre los participantes las decisiones tomadas• Instrumentar las decisiones de proyecto