

PRINCIPIO DE PARTICIPACION

María Beatriz Valencia

UNDEF

Resumen

En el marco del proyecto de investigación *Propuesta metodológica de evaluación ambiental estratégica (EAE) que integre principios y oriente a las políticas, planes y programas que involucren recursos naturales estratégicos para la defensa*¹, " cuyo objetivo es diseñar una metodología de EAE que se desarrolle y sea aplicada en términos de objetivos ambientales y de desarrollo sustentable conforme a nuestro sistema jurídico institucional; aplicable a políticas públicas, planes y programas de incidencia ambiental que involucren los recursos ambientales estratégicos para la Defensa" este trabajo presenta la justificación y fundamentación para el principio de participación como una de las que guíen la aplicación del instrumento, como resultado de la búsqueda en nuestro sistema jurídico-institucional, acuerdos internacionales y en los autores relevados.

Palabras clave: PARTICIPACION. DESARROLLO SOSTENIBLE. EVALUACION AMBIENTAL ESTRATEGICA.

Introducción

Considerando la necesidad de establecer principios que nos orienten hacia nuestros objetivos y los objetivos de Desarrollo Sustentable, uno de los principios analizados es el Principio de Participación.

La pertinencia de este Principio surge a partir del análisis del material bibliográfico relevado y de su incorporación en los marcos internacionales relativos a la cuestión ambiental y el desarrollo sustentable además del sistema jurídico institucional de nuestro país.

Marco Internacional

¹ Este paper ha sido elaborado en el marco del proyecto UNDEFI "Propuesta Metodológica de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) que integre Principios y oriente a las Políticas, Planes y Programas que involucren Recursos Naturales Estratégicos para la Defensa" CRUC-IUA. UNDEF, Equipo participante de la investigación: Rodrigo Ruiz, Elisa Viñas, María Beatriz Valencia ; directora del proyecto Cristina del Campo,

Desde la década de los sesenta, que comienza a tomar fuerza la preocupación por la problemática ambiental, en un principio surge desde grupos minoritarios, científicistas, ecologistas, antinucleares, conservacionistas, casi románticos, hasta que la gravedad de la crisis logra involucrar a la comunidad internacional, la que a través de Cumbres, declaraciones, marcos jurídicos, recomendaciones, ha intentado buscar el camino para el desarrollo sustentable a lo largo de estos años.

Desde que en el 62 Rachel Carson en su libro *La Primavera Silenciosa* expone con rigor científico y lenguaje claro la problemática ambiental logra a través de la visibilización crear conciencia y movilizar, incidiendo en la toma de decisiones y políticas públicas, sentando las bases para entre otras acciones, la creación de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos y la prohibición del uso del DDT en ese país.

ciencia - visibilización- conciencia- movilización - incidencia

Progresivamente a lo largo de los años y en sucesivas cumbres, conferencias e informes (Estocolmo, 72; Hábitat I 1976 Canadá; 1987 Reporte Bruntland), en la cumbre de Rio 92 se incorporan nuevos conceptos integradores de ideologías diversas, poniendo el acento en el desarrollo igualitario y duradero basado en la conciencia ecológica y con un objetivo global de paz. Surge allí la propuesta de la Agenda 21, con un enfoque metodológico que considera al hombre como destinatario y actor en el proceso de desarrollo, y plantea la necesidad de acciones responsables desde lo individual, lo local, hasta lo global, la importancia de la participación, la comunicación y los consensos entre la comunidad, las organizaciones sociales, el Estado y el Mercado.

A lo largo de los años, vemos que la preocupación por la sustentabilidad ha tenido miradas desde lo meramente "productivista" con la necesidad de mantener una actividad económica constante, visiones preservacionistas, desde lo ecológico, enfoques desde lo global, avanzando hacia una mirada más cercana, desde lo humano, lo local, lo urbano.

Reconociendo intereses políticos, espaciales, sociales, culturales, económicos, planteando la necesidad de asumir responsabilidades globales, locales e individuales, valorizando los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social.

Reafirmando la necesidad de instrumentos de planificación, regulación, promoción; la importancia de la participación, comunicación y consenso entre la comunidad, las organizaciones sociales, el Estado y el Mercado.

En la *Declaración de Rio 92*², el PRINCIPIO 10 afirma que:

² <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

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 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.

Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible - Agenda 2030³ encontramos que el O.1-Reducción de la pobreza, define que ésta va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles y entre otras manifestaciones incluye "la falta de participación en la adopción de decisiones" .

El O.5- Igualdad de género, fija como una de las metas el asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.

El O.6 - Agua, requiere apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

El O.13 - Cambio climático, mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional y aumentar la capacidad para la planificación y gestión, ... haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.

El O.16 - Paz Justicia e Instituciones sólidas, fija metas relativas a crear instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas para garantizar decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades garantizando el acceso público a la información de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

En tanto que el O.17 - Alianza para lograr objetivos, remarca la necesidad de alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil para que la agenda de desarrollo sostenible sea eficaz .

³ ONU, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 (A/70/L.1) 70/1. https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

La CEPAL⁴ entre las sus cuatro prioridades, para apoyar la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 a nivel regional, incluye el acceso a la información y la participación ciudadana.

El Documento final de la Conferencia Río +20 (2012) "El futuro que queremos" resalta junto al fortalecimiento de las instituciones y el liderazgo de los gobiernos, la importancia de la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación de políticas y programas que fomenten el desarrollo sostenible a todos los niveles⁵.

Reconociendo que la mejora de la participación de la sociedad civil está supeditada, entre otras cosas, a la ampliación del acceso a la información y al fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil y la creación de un entorno propicio (C44).

Destaca entonces la importancia de la producción, disponibilidad, difusión e intercambio de la información, conocimientos y experiencias y la necesidad de alentarla para la promoción de diálogos de los gobiernos con la sociedad civil, ONG, empresas, científicos para mejorar los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sustentable.

Caracterizando la Participación activa, plena, efectiva, igualitaria, amplia, inclusiva de jóvenes, niños mujeres, alianzas, redes y la Información oportuna, periódica, de calidad, precisa, accesible, confiable.

Nuestro sistema jurídico Nacional

Si bien no se menciona específicamente como un Principio, la participación está presente.

En nuestra Constitución Nacional, el Artículo 41.- consagra el 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, el deber de preservarlo y establece que las autoridades proveerán a la protección de este derecho, y también el derecho a la información y educación ambientales.

Entre las atribuciones del Congreso de la Nación incluye la de *Asegurar* la participación de los pueblos indígenas argentinos *en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten*. Y en lo referido a Servicios Públicos prevé

⁴ Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036, CEPAL, ONU-Habitat, MINURVI, 2017.

⁵ Documento final de la Conferencia Río +20 (2012) "El futuro que queremos" C.43.

la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

Analizando los tratados internacionales firmados por nuestro país con jerarquía superior a las leyes, la Declaración Universal de los Derechos Humanos(1948) consagra el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos y la Carta Democrática Interamericana (2001) reafirma *el carácter participativo de la democracia en nuestros países, que la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía* y define a la participación en las *decisiones relativas a su propio desarrollo* como un derecho y una responsabilidad.

En tanto, la Ley General del Ambiente⁶ en directa relación con la participación, establece el deber de proporcionar información y derecho a recibirla (Art.16°), la obligatoriedad de crear un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible (Art.17°) ; y la responsabilidad de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas (Art.18°)

También , establece en su Art. 2° que la Política ambiental deberá cumplir entre otros el objetivo de fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión. En lo referido al Ordenamiento Ambiental se deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable. Tiene un capítulo referido específicamente la participación ciudadana donde establece el derecho de las personas a ser consultadas y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente y el deber de las autoridades de institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas obligatorias aunque no vinculantes.

La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados. (Art.21°)

⁶ POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL , Ley General del Ambiente. Ley 25.675. Presupuestos mínimos 2002

Esta Ley presenta un esquema amplio para la participación ciudadana, como oportunidad para "poner en marcha un modelo participativo avanzado"⁷. En varias constituciones provinciales aparece también la Participación como derecho, deber, forma de gobierno o entre los fines del Estado como un gran principio general orientador de las políticas públicas⁸.

De los autores relevados

La mayor parte de los autores relevados le asigna una gran importancia al carácter participativo de la misma.

Ya sea en la definición de la EAE como un instrumento participativo o incluyéndolo dentro del principio de Gobernanza Ambiental junto con transparencia, rendición de cuentas, democracia amplia, diversidad y pluralidad como vemos en el Análisis de Experiencias en Bolivia⁹, Considerando la incorporación a los criterios de procedimiento de la Participación, transparencia, información, facilitación de la concertación entre los actores en todo el proceso de la EAE, promoviendo buenas relaciones intersectoriales, y entre niveles de gobierno, con el uso de "Plataformas" como instrumento de gobernanza ("Un grupo de personas u organizaciones que coordinan entre ellas").

Jiliberto Herrera¹⁰ enumera entre los objetivos proponer una herramienta para la discusión participativa sobre la sostenibilidad de las PPP. y la incorpora en la Etapa de validación participativa de temas clave.

El modelo OCDE¹¹ que considera entre sus objetivos el Mejoramiento y sostenibilidad de las decisiones, sostiene entre otras cosas la necesidad de promover la cooperación y el diálogo mediante participación y plantea Herramientas para asegurar la participación plena, la construcción de consensos en el diagnóstico, validación de temas clave y la evaluación participativa.

⁷ SABSAY D. A. y DI PAOLA, M. E.; La participación pública y la nueva ley general del ambiente; anales de Legislación Ambiental Año 2003) (p.7)

⁸ Leopoldo J. Fidyka, Participación ciudadana: Despliegue temático en el marco constitucional comparado de la República Argentina. (p.9)

⁹ LAATS H, *et al*, La Experiencia De Las Evaluaciones Ambientales Estratégicas En Bolivia, *Programa de Cooperación al Desarrollo de la Embajada de los Países Bajos*, período 2004 – 2012, Bolivia.(p.3, 61,62)

¹⁰ JILIBERTO HERRERA, R. A. "Evaluación Ambiental Estratégica: una contribución a la sostenibilidad del desarrollo turístico", en Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales N.º 18, septiembre 2015, pp. 159-183 (p.179)

¹¹ OCDE. La Evaluación Ambiental Estratégica. Una Guía de Buenas Prácticas en la Cooperación para el Desarrollo. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Directrices y obras de referencia del CAD. 2007 (p.31)

V. Lobos¹² define la EAE como un procedimiento contextual, pragmático, flexible y participativo y en las fases de diseño de la EAE resalta la comunicación y participación, durante todo el proceso para otorgar mayor consistencia y calidad al proceso de decisión. Toma el principio de Aplicación Inclusiva, considerando comunicación, difusión, dialogo integrador de la diversidad, procesos participativos adecuados.

Canadá¹³ incluye entre sus Principios básicos el Participativo que garantiza la participación temprana y continua de las partes interesadas relevantes y las partes interesadas en la evaluación, el seguimiento y la gestión.

Conclusiones

Vemos entonces que la Participación es considerada fundamental tanto en las cuestiones relativas al Desarrollo Sustentable y la materia Ambiental hasta en la definición misma de la EAE como instrumento y en el diseño de sus procedimientos.

Siendo el camino a elegir para garantizar legitimidad, mejorar la calidad institucional e incrementar el capital social superando las limitaciones derivadas de la verticalidad de las administraciones y dando fortaleza al sistema representativo. Indisolublemente ligado a la transparencia, información, capacitación, acceso a la participación en condiciones de igualdad y fuertemente condicionado por el acceso o disponibilidad de información y la transparencia en los procesos de toma de decisiones.

Considerando entonces el *Desarrollo Sustentable* (DS) como uno de los *principios guía de este proyecto*, habiendo adoptado la *Dimensión Institucional* como primer criterio y teniendo como Objetivos el Fortalecimiento Institucional y la construcción de ciudadanía ambiental, mejorando la gobernanza y ampliando la capacidad del marco institucional y político, es pertinente por no decir imprescindible que adoptemos el Principio de Participación.

¹² VÍCTOR LOBOS G., “La evaluación ambiental estratégica como instrumento de gestión ambiental: conceptos, evolución y práctica” en Carmona L. et al, La Constitución y los derechos ambientales. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015 (p.180)

¹³ CANADA. Regional Strategic Environmental Assessment in Canada. Principles and Guidance. Canadian Council of Ministers of the Environment, 2009 (p.23)

