

Agenda 21 y Derechos Humanos: Derecho a la Participación

Dra. Romina Picolotti - Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente

En primer lugar quisiera congratular a los Sres. Astini y Halac del CEBECAF y de la Universidad Nacional de Córdoba, respectivamente, por la organización de tan importante evento, cuyas consecuencias se prolongan indefectiblemente en el tiempo y en el espacio, pues desarrollo sustentable no sólo concierne a las generaciones presentes sino también a las generaciones futuras, y abarca no sólo a un territorio sino a todo el planeta Tierra. Asistir a debatir estos temas no es suficiente, debemos estar dispuestos a comprometernos a actuar conforme a lo debatido y concertado. Es con este fin que el Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente, acepta y agradece la invitación a este encuentro.

Introducción

Quisiera comenzar por presentarnos, mi nombre es Romina Picolotti, soy la directora ejecutiva del Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente, cuyas siglas son CEDHA. CEDHA es una organización no gubernamental, dedicada a la promoción y defensa de los derechos ambientales y de los derechos humanos mediante el desarrollo y fortalecimiento de los vínculos existentes entre ambas ramas del derecho, acentuando su interdependencia. Respondemos a la convicción de que el ser humano sólo puede concebirse y desarrollarse plenamente en un medio ambiente sano.

Nuestro objetivos son:

- incrementar el nivel de conciencia de los vínculos existentes entre degradación ambiental y abuso de los derechos humanos
- incrementar el nivel de capacitación del estado y la sociedad civil en el área de "medio ambiente y derechos humanos "
- facilitar el acceso a recursos que proporcionen herramientas para defender y promover el vínculo entre medio ambiente y derechos humanos, en el ámbito local, nacional, regional, e internacional.

Para lograr estos objetivos trabajamos principalmente con el sector de educación, representantes de la sociedad civil, el sector profesional y con decisores públicos y privados. Nuestro trabajo se organiza en formas de módulos, así tenemos el módulo de fortalecimiento de la sociedad civil, el módulo de acceso a la justicia, y el módulo de investigación y acceso a la información.

- **En el módulo de fortalecimiento de la sociedad civil:** CEDHA realiza actividades de capacitación y promoción que consisten en la organización de conferencias y talleres, dictamen de seminarios, desarrollo de currícula en el ámbito universitario

en "Derechos Humanos y Medio Ambiente", y desarrollo y publicación de material didáctico.

- **En el módulo de acceso a la justicia:** ofrecemos representación y asesoramiento legal gratuito a víctimas de abusos de derechos humanos en casos de abusos al medio ambiente - en el ámbito nacional, regional e internacional.
- **En el módulo de investigación y acceso a la información:** Creamos un centro de información y documentación en las áreas de derechos humanos y medio ambiente. El acceso y la utilización del material del centro es gratuito. Asimismo promovemos y desarrollamos proyectos de investigación en la temática "derecho ambiental y derechos humanos".

Luego de esta breve reseña de nuestro trabajo, nos avocaremos a tratar el tema para el cual fuimos convocados, esto es, Derechos Humanos y Agenda 21: Derecho a la Participación.

Comenzaremos pues, nuestra ponencia con una breve introducción sobre los vínculos existentes entre derechos humanos y medio ambiente, para luego analizar el tratamiento de derechos humanos en Agenda 21, y finalmente nos referiremos específicamente al derecho de participación. Analizaremos entonces, qué entendemos por derecho de participación, cuáles son las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de este derecho, y cuáles son las ventajas y desventajas de la participación. Finalmente expresaremos nuestras conclusiones, encontrándonos a disposición de esta honorable audiencia para cualquier inquietud que pudiere surgir.

Derechos Humanos y Medio Ambiente

Derechos Humanos y Medio Ambiente, pocos son los temas que vienen ocupando tanto espacio en la agenda internacional contemporánea como los que componen este binomio. Derechos Humanos y Medio Ambiente se encuentran íntimamente relacionados entre sí, y configuran, el denominador común del gran ciclo de Conferencias Mundiales de este final de siglo desencadenado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rio de Janeiro 1992), la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena 1993), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (Cairo 1994), la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II, Estambul 1996).

Llegamos así, al final del milenio con el entendimiento que la vida humana no es posible sin el funcionamiento de los sistemas naturales, erigiéndose, como una necesidad imperiosa e impostergable el logro del desarrollo sustentable. Así la no sustentabilidad del medio ambiente aparece como una amenaza al derecho a la vida.

Pero la relación entre derechos humanos y medio ambiente no se agota con el derecho a la vida, pues la existencia de un medio ambiente sano se convierte en condición *sine qua non*

para la existencia y ejercicio de otros derechos humanos básicos. Sólo a modo ilustrativo mencionaremos como ejemplo de los vínculos entre derechos humanos y medio ambiente :

- el derecho a la salud, pues sin un medio ambiente sano difícilmente podríamos disfrutar de este derecho humano;
- el derecho de propiedad, violentado no sólo individual sino colectivamente por la degradación ambiental. Por ejemplo la contaminación sonora o atmosférica que disminuye el valor de la propiedad, o la invasión de territorio indígena para la explotación irracional de recursos naturales;
- el derecho humano a desarrollarse, hoy con una necesidad imperiosa de entenderlo sólo en el marco de la sustentabilidad;
- el derecho a la igualdad, violentado por la desproporción en que diferentes sectores de la sociedad cargan con la degradación y el impacto ambiental;
- el derecho de participación; necesario en toda sociedad democrática para lograr una política ambiental sustentable y eficaz.

Por razones de brevedad no nos explayaremos aquí sobre los demás vínculos que acentúan la interdependencia, complementariedad, e indivisibilidad entre derechos humanos y medio ambiente. Pues, sólo nos limitamos a mencionar algunos ejemplos a modo de introducción del tema.

Derechos Humanos en Agenda 21

Analizaremos ahora, brevemente, el tratamiento de derechos humanos en Agenda 21. Aludiremos de manera genérica a la inclusión de Derechos Humanos en Agenda 21, pues la panelista, que me precedió, ya ha explicado con claridad el marco desarrollado por Agenda 21.

La preocupación principal de Agenda 21 es la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano -la alimentación, la preservación de la salud, vivienda adecuada, educación, etc.- a cada una de ellas le corresponde un derecho humano.

Por ello, tanto la Declaración de Río como Agenda 21 están impregnadas de manera significativa de elementos propios del universo conceptual de los derechos humanos. Los seres humanos aparecen en el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sustentable y se afirma el derecho humano a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. Se establece que el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de las generaciones presentes y futuras, derecho a la igualdad. Se reconoce a la pobreza como una amenaza al desarrollo sustentable y al derecho a la vida. En esta línea de pensamiento, resulta oportuno mencionar, la referencia específica de Agenda 21 a dos instrumentos de derechos humanos - la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales de Naciones Unidas - al abordar el tema del derecho a una vivienda digna.

Específicamente en lo que se refiere al derecho a la participación, se destaca la importancia del derecho a la información, y el derecho a recursos jurisdiccionales efectivos. Nos

detendremos aquí a analizar el derecho a la participación por ser este el tema objeto principal de esta ponencia.

El derecho a la participación en Agenda 21

Tanto la Declaración de Río como Agenda 21 dedican especial atención al derecho a la participación en el manejo del medio ambiente y en la promoción del desarrollo sustentable. Así, la Declaración se refiere específicamente al derecho a la participación (Ppio. 10), destacando el papel de la mujer (Ppio. 20), de los jóvenes (Ppio. 21), de los pueblos indígenas y otras comunidades locales (Ppio. 22). Por su parte, en Agenda 21, el ejercicio del derecho a la participación es objeto de un análisis minucioso que contempla la participación de la mujer (cap. 24), los niños y jóvenes (cap. 25), los pueblos indígenas y sus comunidades (cap. 26), las organizaciones no gubernamentales (cap. 27), los trabajadores, los sindicatos, el sector empresarial, la industria, los agricultores y la comunidad científica y tecnológica (cap. 29-32). Finalmente, resulta oportuno destacar que en su capítulo 23 afirma el hecho de que la participación de "todos los grupos sociales", a fin de lograr una "auténtica participación social" en apoyo de iniciativas comunes en favor del desarrollo sustentable, tendrá una importancia decisiva en el cumplimiento efectivo de las áreas de programas de Agenda 21. Reconoce expresamente que "uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sustentable es la amplia participación de la opinión pública en la toma de decisiones".

Podemos concluir entonces, que cualquier intento de desarrollar una agenda local, en este caso para la Provincia y Ciudad de Córdoba, no puede prescindir de incorporar la participación amplia y activa de todos los sectores sociales. Lo contrario no sólo significaría una contradicción insalvable con la agenda global sino también un esfuerzo fútil de recursos humanos y financieros desviado de su principal meta: el desarrollo sustentable.

Al momento de comenzar el análisis de un tema, resulta conveniente definir en primer lugar los conceptos a tratar. En el caso que nos ocupa entonces, se trata de definir lo que entendemos por "derecho a la participación". En el marco de esta ponencia, definimos "participación" como la integración de los diferentes actores sociales en los procesos sociales y políticos en los que se deciden cuestiones que los afectan. La participación no la entendemos como un fin en si misma, sino como una útil herramienta para establecer prioridades, ofrecer soluciones, preparar, ejecutar, y tomar mejores decisiones. Por ello, como sabiamente lo ha reconocido la comunidad mundial, y expresado en el marco de la Conferencia de Río, es preciso invertir en la integración de la sociedad civil, el sector privado, los centros de estudios, y demás actores sociales, al momento de desarrollar una agenda local para el desarrollo sustentable.

El gobierno local es la instancia más cercana a la comunidad, en dónde se advierte ventajas comparativas para entender la problemática local, y a través del cual se puede encontrar el canal de expresión democrática a la voluntad local. El fomento de la participación comunitaria en la gestión local, se arraiga en el hecho de que la actitud del Estado proveedor de servicios, y la comunidad receptora pasiva de los mismos, ya no tiene cabida en la realidad actual. La participación comunitaria garantiza el funcionamiento racional de

las actividades locales, ya que nadie consigue identificar mejor las necesidades y el uso de los recursos locales, como el usuario del servicio, que vive de cerca la problemática local. Esta postura propone un cambio en el orden actual gobierno-gobernado, desde un sistema de democracia representativa, a uno de democracia participativa. La comunidad se convierte en propulsor de ideas y el gobierno en el asesor y ejecutor técnico de las mismas.

Podríamos concluir entonces, que al momento de desarrollar una agenda local, tanto para la provincia como para la ciudad de Córdoba, la incorporación del derecho de la participación obedece primordialmente a lograr un desarrollo local sustentable y eficaz, por medio del uso y aplicación de políticas y estrategias democráticas, que incorporen a la comunidad en la solución de sus propios problemas.

Una vez establecido el objetivo de incorporar el derecho a la participación, nos referiremos a las distintas modalidades que puede adquirir un proceso participativo.

La participación no es estática, ni tampoco uniforme. Tiene múltiples variantes y grados en diversas circunstancias de la gestión y gobierno local. Es importante que el que promueve la participación (el gobierno local en este caso), tenga en claro cuáles son las diferencias, ventajas, y desventajas de estas modalidades, pues cada una genera diversas expectativas por parte del actor que participa.

La participación puede implicar tanto **negociación, convergencia** y **cooperación** de intereses y de actores, cuanto **disidencia** y confrontación de los mismos. La participación no es un simple respaldo de la comunidad ante un propuesta del gobernante. Participa el que convalida y/o se asocia a una gestión, tanto como el que se opone y protesta.

Hay 4 modalidades típicas de participación:

(a) **Participación Informativa**: implica transferencia de información o conocimiento sobre un determinado tema. La comunidad provee información al estado y éste a la comunidad. Esto permite tomar decisiones informadas que disminuyen el riesgo y posibilitan optimizar el uso de los recursos.

(b) **Participación Consultiva**: implica la expresión de la opinión y voluntad de los actores acerca de un problema o decisión, pero no es directamente vinculante para las autoridades. Uno de los mecanismos utilizados es la audiencia pública donde el estado convoca a los actores sociales afectados a expresar sus opiniones e ideas. Las conclusiones de la audiencia no son de cumplimiento obligatorio por parte del estado.

(c) **Participación Decisoria**: implica ejercicio de poder y responsabilidad en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo el presupuesto participativo, donde el estado convoca a los actores sociales afectados no sólo a expresar sus ideas y opiniones sino que también a decidir cómo, cuánto, cuando, y en qué se van a asignar los recursos. En esta modalidad de participación las decisiones resultantes del proceso participativo son vinculante para el estado

(d) **Participación en la Gestión** (Cogestión o Gestión asociada): implica ejercicio de poder y responsabilidad en la implementación o gerenciamiento de políticas, proyectos, obras, servicios. Este es el máximo grado de participación, aquí no sólo el estado convoca para expresar ideas, opiniones, y decidir, si no que además se produce una transferencia de poder. Se produce el empoderamiento de los actores sociales afectados quienes se convierten en ejecutores de lo decidido. (Por ejemplo plan de construcción de viviendas).

En cada una de estas instancias, la participación tendrá diferentes dinámicas y generará diversas expectativas por parte de los actores participantes. También el rol del estado, provincial o municipal, se manifestará de diversas maneras según la modalidad elegida.

Resulta oportuno mencionar aquí, lo requerimientos básicos para la existencia del derecho a la participación. La participación requiere:

(a) **Acceso a la información.** La participación para que sea útil y eficaz debe ser informada. La planificación y ejecución de una agenda local, entonces debe prever, mecanismos sencillos y rápidos de acceso a la información. A su vez esta información debe estar sistematizada de manera clara y debe ser en lo posible de fácil entendimiento.

(b) **Autonomía.** Participación implica autonomía de los actores, la no-dependencia o subordinación de un actor respecto de otro.

(c) **Voluntad Política.** Es menester la voluntad del estado que genera los espacios y promueve la participación. El poder ejecutivo aparece como fundamental para el proceso participativo. Sin voluntad política, la participación difícilmente prosperará.

(e) **Incorporación de los Actores.** La exhaustiva incorporación de los actores afectados es fundamental en el proceso participativo, pues al no darse la representatividad de los actores en el proceso, el mismo carece de legitimidad ante los interesados. Los interesados pueden ser los afectados positivamente o negativamente por una obra o gestión, como también los afectados indirectamente o por omisión.

En virtud de la importancia que reviste la identificación de los actores en el proceso participativo, es preciso detenernos a realizar un análisis más detallado de este requisito. Lo primero que se nos plantea es quién realiza la identificación de los afectados?. En el desarrollo y ejecución de una agenda local para el desarrollo sustentable, es el Estado, provincial o municipal, quien otorga el espacio para participar. En consecuencia, es el Estado el encargado de identificar *prima facie* los sectores sociales afectados, denominado en inglés "stakeholders".

Más allá de la metodología seleccionada para la identificación de los actores sociales afectados, es menester tener en cuenta las siguientes consideraciones.

(a) La institucionalización del Estado conllevará a la institucionalización de los posibles actores sociales afectados. Así, al momento de identificar, el Estado utilizará su propio sistema de categorización de sectores sociales preconcebidos (por ejemplo, sector

agropecuario, sector industrial, sector sindical, etc.). Categorización ésta que no necesariamente incluye a todos los actores sociales afectados, lo que podría acarrear la exclusión de aquéllos actores sociales, que si bien son afectados, no se encuentran en la categorización formal del Estado. Se trata pues, de la identificación de los denominados "sectores invisibles".

(b) La identificación de los líderes reconocidos como representantes de un sector, no implica necesariamente que estos representarán las demandas o necesidades de ese sector. Por lo tanto, la identificación e incorporación al proceso participativo, no significa necesariamente la representación de ese sector en el proceso participativo. Por ejemplo, en un municipio del país, el intendente decidió aplicar una metodología participativa para identificar las necesidades y proyectos a llevar a cabo en un barrio. Los representantes del centro vecinal de ese barrio, solicitaron la creación de un espacio verde para la recreación de los niños. El conocimiento por parte del resto del vecindario de la posible creación de un espacio verde causó una reacción negativa. Entonces, el intendente decidió consultar directamente con los vecinos, y así tomó conocimiento de que la necesidad prioritaria y voluntad del barrio no era un centro para la tercera edad, si no el mejoramiento del sistema de cloacas. Con este ejemplo, **no** pretendemos menoscabar a los representantes de los vecinos, sino simplemente deseamos compartir esta experiencia con ustedes, pues el proceso participativo no es algo sencillo o automático, sino que requiere un estado de alerta y de atención a los detalles y una exhaustiva identificación de los sectores afectados.

Finalmente quisiéramos referirnos a los costos y beneficios de la participación.

Beneficios de la Participación

Rescatamos como beneficios de la participación:

- mejora el nivel de transparencia, al favorecer la comunicación y cercanía de los sectores sociales afectados y la gestión pública
- facilita el acceso a la información, al establecer vías y mecanismos de fácil acceso y entendimiento reduciendo la incertidumbre
- produce un mejoramiento en la planificación y ejecución de políticas públicas, pues permite una mejor identificación de las necesidades y del uso de los recursos, información esencial en la elaboración e implementación de una política de desarrollo sustentable. Posibilita, además, la identificación temprana de conflictos lo que permite su prevención.
- promueve la revitalización del estado, pues exige la planificación y descentralización. El procedimiento participativo exige la creación por parte del estado de espacios de consulta y concertación, evitando el acto simple de recibir y/o responder a las quejas
- promueve una conciencia de responsabilidad social, involucrando a la sociedad en la solución de sus problemas. La población se convierte en la gestora de su propio desarrollo
- promueve un cambio positivo en la relación representantes-representados, al mejorar el nivel de representatividad

- modifica el sentido de la obra pública como propiedad comunitaria, quebrando la indiferencia de la sociedad hacia la cosa pública, desarrollando un sentido de apropiación y pertenencia.
- posibilita el incremento de la recaudación financiera, directamente vinculado con el sentido de apropiación señalado en el punto anterior
- incrementa la legitimidad del estado
- genera un mejor entendimiento de la problemática y posibles soluciones
- disminuye el tiempo de reacción frente a un fenómeno determinado
- Con respecto a los costos de la participación podemos mencionar:
- Genera expectativas que, de no ser alcanzadas pueden producir un menoscabo de la autoridad de los representantes
- Puede generar conflictos que de no ser solucionados pueden producir un entorpecimiento o paralización de la gestión
- Requiere de un compromiso considerable de tiempo
- Requiere de recursos humanos
- Requiere de recursos financieros
- Posee impulso propio, una vez iniciada es resulta difícil su contención

Conclusión

A modo de conclusión, quisiéramos señalar que las extraordinaria transformaciones que han ocurrido en el escenario mundial han marcado la década del noventa como un período histórico de gran densidad política, caracterizado por un profunda reflexión sobre las propias bases de la sociedad.

La entrada al próximo milenio se caracteriza por una reevaluación global de temas que afectan a la humanidad entera. El logro del desarrollo sustentable se erige como uno de los mayores desafíos a alcanzar, la elaboración e implementación de una agenda local es un paso fundamental hacia ese desarrollo. La participación de la sociedad se torna imprescindible en la planificación y ejecución de la agenda local. La sociedad somos todos, individuos y organizaciones, donde debe sobrepasarse el interés individual hacia la corresponsabilidad social, asumiendo en forma compartida estado-sociedad la responsabilidad de alcanzar el desarrollo sustentable.