

VI Congreso Argentino de Administración Pública
"Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social"
Resistencia, Provincia del Chaco
6, 7 y 8 de julio de 2011

Panel:
Plan Nacional de Derechos Humanos

Ponencia:
**Derechos humanos, ambiente digno y gestión
ambiental participativa**

Autores:
Alberto Edgardo Moran (Universidad Nacional de Gral. San Martín)
Gustavo Francisco Bianchi (Universidad Nacional de Gral. San Martín)

Derechos humanos, ambiente digno y gestión ambiental participativa¹

Abstract

El proceso de diseño e implementación de un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, a partir de una visión holística de estos que incluye y promueve en particular los derechos económicos, sociales, culturales y de incidencia colectiva, ofrece una oportunidad única para el abordaje de la discusión acerca de los límites y alcances de la participación popular, institucional y del sector científico técnico en la toma de decisiones para el efectivo goce del derecho al ambiente digno.

1. Breve reseña de la evolución del derecho a un ambiente digno.

Los derechos humanos, como responsabilidad del Estado, desde mediados del siglo XX, pueden ser considerados uno de los más extraordinarios avances de la conciencia universal. La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, significó un cambio conceptual fundamental al consagrar, en sus primeros artículos, que: "*Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos*" (...) "*sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición*".

Algo similar, aunque más específico, ocurrió en 1972 con la Declaración de (Estocolmo) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, donde en el Principio 1° se propone: "*el ser humano tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.*"

A partir de entonces se elaboraron numerosos instrumentos nacionales e internacionales, regionales y universales, que progresivamente han desarrollado la base jurídica del derecho al medio ambiente sano y equilibrado, y han mostrado el vínculo que lo une al derecho a un desarrollo humano y sostenible. En 1946 la Organización Mundial de Salud (OMS) había definido la salud como "*el estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de enfermedad*".

En 1988, el conocido como "Protocolo de San Salvador", que es en realidad el Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos, en materia de derechos económicos, sociales y culturales indica: "*Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos*"... "*Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente*".

¹ Alberto Edgardo Moran, docente investigador Universidad Nacional de Gral. San Martín
Gustavo Francisco Bianchi, docente investigador Universidad Nacional de Gral. San Martín

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992, se declaró: *“Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”...“El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.”*

Esta concepción se reafirma en 1993 en la Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos al proponer: *“El derecho al desarrollo debe realizarse de manera que satisfaga equitativamente las necesidades en materia de desarrollo y medio ambiente de las generaciones actuales y futuras. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce que el vertimiento ilícito de sustancias y desechos tóxicos y peligrosos puede constituir una amenaza grave para el derecho de todos a la vida y la salud”* (párrafo 11 de la parte I). Asimismo, en el párrafo 71 de la parte II se recomienda *“...que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos.”*

Cuatro años después, en 1997, se aplica el concepto en el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Comisión Interamericana De Derechos Humanos: *“Los pueblos indígenas tienen derecho a un medio ambiente seguro y sano, condición esencial para el goce del derecho a la vida y el bienestar colectivo.”*

En nuestro país la Constitución de 1994 le da respaldo constitucional a la cuestión mediante el Art. 41: *Todos los habitantes gozan del 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; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.*

En 1998 la Comisión Económica para Europa realiza la Convención (de Aarhus) sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales donde se reconoce también que *“toda persona tiene el derecho a vivir en un medio ambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar, y el deber, tanto individualmente como en asociación con otros, de proteger y mejorar el medio ambiente en interés de las generaciones presentes y futuras”*.

Asimismo, considera que *“para poder estar en condiciones de hacer valer este derecho y cumplir con ese deber, los ciudadanos deben tener acceso a la información, estar facultados para participar en la toma de decisiones y tener acceso a la justicia en asuntos ambientales, y reconociendo a este*

respecto que los ciudadanos pueden necesitar asistencia para ejercer sus derechos". Y reconoce que "en la esfera del medio ambiente, un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas ambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta".

El 5 de junio de 2001 (día internacional del medio ambiente) en la OEA se suscribe la Resolución 1819 sobre derechos humanos y medio ambiente, donde se destaca *"la importancia de estudiar el vínculo que puede existir entre el medio ambiente y los derechos humanos, reconociendo la necesidad de promover la protección del medio ambiente y el pleno goce de todos los derechos humanos"*. Al propio tiempo solicita a la Secretaría General *"un estudio sobre la posible interrelación entre la protección ambiental y el pleno goce de los derechos humanos, en colaboración con otros órganos del sistema interamericano"*. La misma OEA en 2002, mediante la Resolución 1896 sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente en las Américas resuelve continuar acompañando el tema, poniendo especial atención a los trabajos realizados y su seguimiento.

En 2008 se sanciona la nueva Constitución de la República del Ecuador, que establece formalmente en su Capítulo 7° los Derechos de la Naturaleza: *"Art. 71. La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observaran los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema."* Asimismo, articula esta novedosa visión con los Derechos del Buen Vivir (Capítulo 2°): *"Art. 14. Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay."*

2. Los alcances de un ambiente digno.

Tal vez, lo expresado en la Declaración de (Estocolmo, 1972) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano no pueda ser mejorado en términos simbólicos, ya que indicaba: *"El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras"*.

Consideraba que el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. Denotaba que, en la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta, se había llegado a una etapa (en ese momento) en que, gracias a la rápida aceleración de la

ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.

Denunciaba que millones de personas seguían viviendo muy por debajo de los niveles mínimos necesarios para una existencia humana decorosa, privadas de alimentación y vestido, de vivienda y educación, de sanidad e higiene adecuadas. Es interesante ver algunas de las distintas expresiones del concepto de ambiente digno:

Año	Institución	Ambiente digno como derecho a:
1972	Conferencia sobre el medio humano (ONU, Estocolmo)	Un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar.
1988	Convención (de San Salvador) sobre derechos humanos (OEA)	Un medio ambiente sano y a con servicios públicos básicos.
1992	Conferencia sobre el medio ambiente y el desarrollo (ONU, Río de Janeiro)	Una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, que satisfaga las necesidades.
1994	Constitución de la Nación Argentina	Un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades.
1997	Declaración Americana Sobre Los Derechos de Los Pueblos Indígenas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos)	Un medio ambiente seguro y sano, condición esencial para el goce del derecho a la vida y el bienestar colectivo.
1998	Convención (de Aarhus) sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (CEE).	Un medio ambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar.
2008	Constitución de la República del Ecuador	Un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, <i>sumak kawsay</i> ." Basado en el respeto a la Naturaleza o Pachamama.

En síntesis, un ambiente digno parece estar vinculado a un medio de calidad; es decir sano, equilibrado, seguro, apto para el desarrollo humano; que permita llevar una vida saludable y productiva. En este sentido, un ambiente sano y equilibrado (no degradado) es en el que la eliminación de residuos no impide su auto-depuración y el consumo de recursos naturales considera su capacidad de regeneración.

En algunas definiciones se incorpora (desde principio de los setenta) la idea de un derecho transgeneracional; en cuanto a que se deben satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la satisfacción de las generaciones futuras. Es que, si bien la mayoría del planeta no posee un ambiente digno, existe una minoría que mantiene (y sostiene) un modelo de producción y consumo abusivo del ambiente.

En síntesis, un ambiente digno parece estar vinculado a un medio de calidad; es decir sano, equilibrado, seguro, apto para el desarrollo humano; que permita llevar una vida saludable y productiva. De esta manera, un ambiente sano y equilibrado (no degradado) es aquel en el cual la eliminación de

residuos no impide su auto-depuración y el consumo de recursos naturales considera su capacidad de regeneración y la preservación de los ecosistemas.

En algunas definiciones se incorpora (desde principio de los setenta) la idea de un derecho transgeneracional; en cuanto a que se deben satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la satisfacción de las generaciones futuras. Es que, si bien la mayoría del planeta no posee un ambiente digno, existe una minoría que mantiene (y sostiene) un modelo de producción y consumo abusivo del ambiente.

"Si los habitantes del mundo en desarrollo hubieran generado emisiones de dióxido de carbono (CO₂) per cápita al mismo ritmo que los norteamericanos, necesitaríamos la atmósfera de nueve planetas Tierra", Kevin Watkins, director de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (Guadagni, 2008).

En un extremo, cabe preguntarse si el objetivo de un ambiente digno es compatible con el concepto clásico de raíz antropocéntrica, que incorpora este derecho en el marco de los llamados derechos económicos, sociales, culturales y de incidencia colectiva, concebidos como demandas potenciales de los ciudadanos al Estado, o es necesario avanzar sobre la idea de la Naturaleza como sujeto de derechos, admitiendo sus valores intrínsecos. Al decir de Gudynas (2011): *"Estos son valores propios del ambiente, tanto de los seres vivos como de su soporte físico, y no dependen de la utilidad o apropiación del ser humano. Esta postura se conoce como biocentrismo, donde la vida, tanto humana como no humana, es un valor en sí mismo"*.

3. Reflexión sobre la brecha entre "lo simbólico" y "lo procedimental en el derecho a un ambiente digno"

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano, realizada en Estocolmo en 1972, las cuestiones vinculadas al desarrollo económico y a la protección del ambiente estaban presentes, pero no conceptualizadas como dimensiones de una misma cuestión. Recién veinte años más tarde, en Río 92, donde se instala conceptualmente al desarrollo sustentable, como una alternativa de armonización entre las dimensiones económicas, sociales y ecológicas para la conservación del ambiente. Desde otra perspectiva, se acordó que para alcanzar un desarrollo sostenido era necesario alcanzar niveles adecuados de conservación de la diversidad biológica, uso conservativo de los recursos naturales y distribución de los beneficios con equidad.

A partir de entonces, el concepto de desarrollo sostenible se ha diversificado en distintas corrientes, donde los actores se centran en las necesidades humanas, otros en la conservación de la diversidad biológica y otros en el crecimiento económico. La búsqueda de la sustentabilidad se ha convertido en un campo heterogéneo, donde se encuentran diferentes orientaciones en la relación entre la sociedad y la naturaleza.

Una de las formas de clasificación es en base al grado compromiso para alcanzar la sustentabilidad (Gudynas, 2011). En este sentido una primera orientación corresponde a la llamada *sustentabilidad débil*, que incluye posiciones de tipo reformistas que proponen soluciones técnicas para los problemas ambientales (catalizadores, plantas de tratamiento, usina incineradora, etc.). Desafiantes de los límites naturales, tensionan la relación

confiando poder manejar desde la técnica el consumo de recursos y el impacto ambiental. Sus seguidores valoración la dimensión económica para poder incorporar las cuestiones ambientales al análisis económico clásico.

Una segunda orientación, la *sustentabilidad fuerte*, reconoce la importancia de las soluciones técnicas y de la valoración económica, pero advierte sobre la necesidad de incorporar otros componentes para alcanzar la sustentabilidad: se acepta el concepto de capital natural y la necesidad de su conservación.

Por último, una tercera orientación, la *sustentabilidad súper-fuerte*, que pretende mayores cambios en la consideración de la naturaleza y su valoración plural; incluyendo aspectos ecológicos, estéticos, religiosos, culturales, etc.; pero los llamados valores propios o intrínsecos de la Naturaleza (biocéntrica), independientemente de su eventual uso actual. En esta postura, las soluciones técnicas son importantes pero no suficientes para resolver los conflictos ambientales, especialmente al considerar las mencionadas valoraciones múltiples; por lo tanto, resulta imprescindible contar con escenarios políticos. (Tabla N° 1)

Sustentabilidad	Ideología del progreso	Crecimiento económico	Capital natural	Enfoque	Orientación
Débil	La admite	Meta principal	Por su valor económico	Técnico	Reformista
Fuerte	Crítica formal	Articulado con conservación	Por su valor como recurso	Técnico-Político	Críticas
Super-fuerte	Crítica sustantiva	Subordinado a la conservación	Por su valor intrínseco	Político	Radical

Tabla N° 1: principales tendencias en desarrollo sustentable²

Otra de las clasificaciones presenta un conjunto de orientaciones de la sociedad civil de influencia planetaria, no vinculadas explícitamente a gobiernos, grandes empresas u organismos internacionales, con presencia evidente de intelectuales; a su vez que integren alguna de tres grandes orientaciones en la relación ambiente-sociedad, conformando un gradiente de complacencia con el actual modelo de producción y consumo. Las *radicales* que exigen un cambio extremo del sistema social; las *críticas*, más generalizadas y portadoras de ideas nuevas y las *reformistas* sin cambios radicales de la estructura social, proponen nuevas formas de acercamiento entre ambiente y sociedad (Morán, 2008). (Tabla N° 2)

² Elaborado por los autores en base a Gudynas (2011)

Grupo de orientaciones	Orientación	Adversario	Líder	Obra básica
Radicales Exigen un cambio extremo del sistema social.	Marxista	Sistema capitalista	Karl Marx	Marx, K. (1921) <i>El capital</i>
	Ecomarxista	Modelo de producción y consumo	Erns Bloch	Bloch, E. (1954) <i>El principio esperanza</i> .
	Deep Ecology	Industralismo Tecnocracia capitalista	Arne Naes	Naes, A. (1973) <i>The Shallow and the Deep, long-range ecology movements: A summary</i>
	Ecofeminismo	Patriarcado Antropo-centrismo	Varias	Ruether, R. (1975) <i>Nueva Mujer, Nueva tierra</i> .
Críticas Orientaciones críticas, más generalizadas y portadoras de ideas nuevas.	The closing circle & Making Peace with the Planet	Tecnologías capitalistas	Barry Commoner	Commoner, B. (1971) <i>The Closing Circle</i> .
	Small is Beautiful	Tecnología de gran escala	Ernst Schumacher	Schumacher, (1973) <i>Small is Beautiful</i>
	Soft Energy Paths	Tecnologías duras	Amory Lovins	Lovins, A. (1977) <i>Soft Energy Paths</i>
	The Environment	Tecnología no sustentable	Penélope y Charles ReVelle	ReVelle P, ReVelle C. (1981) <i>The environment: Issues and choices for society</i> .
Reformistas Sin cambios radicales de la estructura social, proponen nuevas formas de acercamiento entre ambiente y sociedad	Management	Gestión ambiental ineficiente	Varios	Weber, M. (1922) <i>Economía y sociedad</i> ; Gore, A. (1992) <i>Earth in the Balance: Ecology and Human Spirit</i>
	Educativa		Varios	Sauvé, L. (1994) <i>Pour une éducation relative à l'environne</i>

Tabla N° 2: Grandes orientaciones sobre las relaciones entre la sociedad y la naturaleza (Morán, 2008)

Un somero análisis de ambas formas de clasificación permite apreciar, como analogía entre ambas, un gradiente definido por la orientación reformista, crítica o radical; con distintas visiones de la sustentabilidad concebida en base al significado que poseen: a) la naturaleza, el papel de la ciencia y la técnica y los compromisos éticos. Este gradiente también refleja la concepción predominante de la relación entre la sociedad y la naturaleza, y el grado de conformismo con el actual modelo hegemónico de producción y consumo.

Un somero análisis de ambas formas de clasificación permite apreciar, como analogía entre ambas, un gradiente definido por la orientación reformista, crítica o radical; con distintas visiones de la sustentabilidad concebida en base al significado que poseen: a) la naturaleza, el papel de la ciencia y la técnica y los compromisos éticos. Este gradiente también refleja la concepción predominante de la relación entre la sociedad y la naturaleza, y el grado de conformismo con el actual modelo hegemónico de producción y consumo.

4. La falta de instrumentación de las políticas

Las dificultades para instrumentar la política ambiental en nuestro país, como en otros lugares del mundo, han sido un tema de debate justificadamente reiterado en las últimas décadas. La falta de efectividad de la gestión ambiental ha llevado a revisar el papel de los distintos actores sociales involucrados y, en especial, el del Estado.

Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, llevada a cabo en la ciudad de Río de Janeiro en 1992, a través de la Declaración de Principios, la Agenda 21 y otros documentos complementarios, los pueblos y gobiernos del mundo acordaron un discurso ambiental común. La reunión Río+5, concluyó en que el desafío estaba más en el método que en la meta. Dicho de otra forma: el dilema ambiental no estaba en determinar “qué hacer” sino en “cómo hacerlo”.

Para Brañes (1991) las condiciones para garantizar una eficiente gestión ambiental se basan en disponer de una política específica institucionalizada, legislación y sistemas administrativos adecuados. El autor señala: *“Lo que es habitual en nuestros países es la existencia de algunas políticas ambientales que, por lo general, se formulan a través de la legislación. En consonancia con la naturaleza eminentemente sectorial de esa legislación, las políticas ambientales así formuladas tienen también, en casi todos los casos, alcances puramente sectoriales. Además, la aplicación de esas políticas presenta problemas. En efecto, los instrumentos para la ejecución de esas políticas ambientales privilegian de manera excesiva las medidas de carácter correctivo, como es el caso de las sanciones administrativas que, por otra parte, se aplican sólo escasamente”*.

Desde esta perspectiva el autor define dos funciones básicas para la legislación ambiental: el método de formular políticas específicas y el instrumento para su ejecución. En este sentido expresa que *“las normas ambientales se encuentran dispersas en un importante número de ordenamientos jurídicos, llevando a una heterogeneidad estructural que se expresa en innumerables reiteraciones y contradicciones. Esta heterogeneidad dificulta el conocimiento de la legislación ambiental y resulta en graves deficiencias que presentan las instituciones encargadas de aplicarla, administrativa y judicialmente”*.

Si bien el trabajo de Brañes es de 1991 posee plena vigencia; lamentablemente las condiciones no han cambiado en la medida de lo esperado. El proceso de elaboración un *Plan Nacional de Derechos Humanos*, que implica la adopción de compromisos estatales que garanticen el goce de un ambiente digno, nos exige profundizar en el proceso de instrumentación de las políticas públicas para encontrar las causas de su falta de efectividad.

Más allá del marco constitucional, la ley nacional 25.675, conocida como *ley general del ambiente*, propone los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Más allá de sus treinta y cinco artículos, once objetivos esenciales, nueve principios fundamentales y seis instrumentos básicos, en ningún lugar se menciona el derecho a un ambiente digno.

Si bien existen muchas causas y factores condicionantes, la falta de efectividad en la gestión ambiental ha sido notable, y la gestión para la resolución del conflicto forma una parte importante del conflicto. Esto llama a pensar que si bien el marco normativo es una condición necesaria, casi imprescindible, para la gobernabilidad del sistema, no es suficiente. No es posible cambiar la realidad por decreto (Morán, 96). Así por ejemplo, en cuestiones emblemáticas, tanto de nivel global como local que han sido objeto de enormes esfuerzos de gestión (como podrían ser los casos del calentamiento global o la problemática de la Cuenca Matanza Riachuelo), se ha atribuido alternativamente la falta de efectividad a carencias tecnológicas, déficit de capacidad institucional e inclusive ilegitimidad sociopolítica de las decisiones.

Pensar o planificar ecológicamente exige consideraciones sobre un horizonte de tiempo y una adecuada percepción del medio. Implica entender a la realidad que nos rodea como un espacio multidimensional de gran complejidad. Pensar o planificar ecológicamente significa considerar al medio en su dimensión natural y social, implica identificar los problemas del hoy y del mañana; sintonizar presente y futuro. Para ello, los dirigentes al formular políticas, arriesgar estrategias, legislar, diseñar sistemas institucionales y planificar acciones ambientales concretas deben trascender lo sectorial y disciplinario, trasponer los límites temporales y espaciales para acercarse al estudio de la realidad con su interrelación, sus límites y su complejidad.

La formación y la concientización deben apuntar a esto; ya que deben ser muchos quienes aceptan la validez del concepto del derecho a un ambiente digno, pero muy pocos los que lo asumen en la acción.

5. El ciudadano entre la desinformación y la incertidumbre: la planificación participativa.

El derecho a un ambiente digno está asociado a las reales posibilidades de participación comunitaria, por ser un proceso que tiende a mejorar la intervención de la ciudadanía en aspectos relativos a la toma de decisiones y realización de acciones concretas que tienen que ver con sus propios intereses.

En este contexto, el concepto de Planificación puede ser entendido como la toma de decisiones por anticipado. Conforme a modelos que optimizan dicho proceso, (Moran y Bianchi, 2007), es posible identificar los niveles y alcances de la participación del ciudadano en relación a la del sistema científico técnico y de los decisores políticos. En este sentido resulta crítico el conocimiento de la naturaleza de los problemas, su potencial de conflicto, la magnitud de los impactos y los tiempos de respuesta disponibles, para identificar el modo (y el nivel de participación social) más adecuado para la toma de decisión.

A nivel internacional y nacional se consolida la idea que no es posible una gestión ambiental eficiente, y por lo tanto efectiva, sin niveles adecuados de participación ciudadana. Hace muchos años, inspirados en un trabajo de Carlos Mallmann (1975), elaboramos una definición de calidad de vida que

permite aproximarse a lo que entendemos por acceso al derecho a un ambiente digno, como proceso político y social: “*es la capacidad de la comunidad para satisfacer sus necesidades (y deseos), a través de su esfuerzo (el dignificante trabajo) y el uso sostenido de los recursos del territorio que ocupa*”.

Como esquemática aproximación, presentamos algunas pautas para el análisis de tecnologías de gestión ambiental (Morán, 2010) en base a una secuencia de *Estadios en el desarrollo de la tecnología participativa*. Es decir qué esperamos, en términos de gestión de políticas ambientales, sobre el tratamiento de un aspecto especial; en este caso el asumir el derecho a un ambiente digno.

- La primera aproximación a la consideración de la cuestión es que exista *Voluntad*; una evidencia de la intención de cumplir con determinado objetivo a través de la instrumentación de una tecnología ambiental participativa (declaraciones públicas, documentos institucionales, manifiestos, etc.)
- En segundo lugar que se le ofrezca a la cuestión *Legitimidad*. Legitimar la intención mediante una norma (ley, ordenanza, decreto, resolución, disposición, etc.).
- Como tercer estadio que exista una *Institucionalidad*: es decir documentación institucional formal que explicita la modalidad de instrumentación de la política (plan, programa, proyecto, comisión, convocatoria, contrato, carta de intención, convenio).
- Como cuarto punto que exista *Funcionalidad*: que la metodología funcione como parte de los mecanismos de gestión (diseño, técnica, método, etc.)
- Finalmente, que tenga *Efectividad* (como parámetro que combina a eficacia, alcanzar exitosamente los objetivos, y eficiencia, alcanzar los objetivos utilizando la menor cantidad de recursos; que requiere de un mecanismo o instrumento que permita verificar que la tecnología desarrollada cumple con las expectativas (metas cuantificadas, logros programados / alcanzados, metas / recursos utilizados, etc.).

6. Reglas de juego claras: políticas legitimadas, gestión participativa e indicadores de desempeño ambiental.

Para la gestión ambiental, en términos institucionales, una de las cuestiones de mayor relevancia es la capacidad para analizar y resolver las dificultades vinculadas a las reglas de juego; ya sean normativas, culturales o pautas de interacción social que pueden actuar como restricciones o condicionamientos para la ejecución de determinadas acciones. En ocasiones estas limitaciones pueden comprometer la realización de tareas esenciales, al ser afectadas por el marco en que deben desenvolverse.

En este sentido, la concreción de valores, principios y derechos requiere disponer de anclajes fácticos, que permitan ayudar al proceso de incorporar a las expresiones simbólicas las realizaciones procedimentales. Desde este punto de vista, basado en las experiencias de gestión, parecen ser nodos esenciales para promover el paso “del dicho al hecho”, revisar tres aspectos en la gestión de las políticas ambientales, para verificar el grado, en este caso, de incorporación del derecho a un ambiente digno.

Políticas legitimadas

En el estado de derecho la norma es política legitimada; por ello se estima adecuado comenzar por analizar la legislación ambiental en cuanto a su capacidad de formular políticas, definir estrategias, disponer de instrumentos para la acción y establecer procedimiento de gestión en cuanto a la incorporación del “derecho a un ambiente digno”.

Estos indicadores de eficiencia normativa, fueron seleccionados con el objetivo de identificar las posibles causas que dificultan la instrumentación de las políticas ambientales. En realidad, se busca determinar si el marco normativo es adecuado y/o promotor (más deseable) del ambiente digno como derecho humano. A continuación se explicitan los criterios de análisis utilizados al formular el cuestionario:

- ¿Formula políticas explícitas? Define objetivos específico o vinculados, para los cuales se establece un marco general y conceptual en el cual se insertan posibles líneas de acción actuales y futuras, que reconocen la cuestión. Expresa una visión abarcativa de la problemática, en función del mediano y el largo plazo.
- ¿Define estrategia? Planifica o establece mecanismos que permitan alcanzar los objetivos fijados, en el corto y mediano plazo. Diseña alternativas de acción compatibles con la planificación participativa.
- ¿Contiene instrumentos para la acción? Establece, para su aplicación inmediata, procesos específicos relacionados con la cuestión del derecho a un ambiente digno.
- ¿Establece procedimientos de gestión? Explicita o define mecanismos para la administración del ambiente, a fin de garantizar el cumplimiento de las políticas, estrategias y/o instrumentos para la acción.

Si bien es repetido que no es posible cambiar la realidad por decreto, la calidad normativa, reflejo de las políticas públicas, le brindará sustentabilidad a la gestión.

Gestión participativa

Gudynas (2011), al reflexionar sobre la gestión ambiental y el posible valor de la postura tecnocrática, denota que de todas maneras es insuficiente para asegurar el *Buen Vivir*. Esto se debe a que la sustentabilidad no puede reducirse a una discusión sobre cuáles son las mejores técnicas para lidiar con el impacto ambiental, sino que es una cuestión esencialmente política. Este aspecto está en consonancia con varios mandatos constitucionales, que van desde las indicaciones sobre la planificación y diseño de estrategias de desarrollo a todos los componentes de participación ciudadana.

Un plan de gestión ambiente es un conjunto normas y decisiones encaminadas a analizar y resolver los problemas y las necesidades, a partir de variados criterios, especialmente técnicos, económicos y ambientales. En este sentido, puede considerarse como una toma anticipada de decisiones, destinada a reducir la incertidumbre y orientar las acciones hacia una situación deseada, mediante una instrumentación racional de los medios disponibles.

La planificación, más allá de estas definiciones, se encuentra enmarcada en una concepción de gestión, en base a si toma al pasado, presente o futuro como base de obligaciones. Desde esta perspectiva, la gestión puede responder a tres modelos básicos:

- *Reactiva*: producido un hecho (violación al derecho a un ambiente digno), se actúa para controlar sus consecuencias. No hay prevención, se basa en los conflictos del pasado.
- *Activa*: Se prevén soluciones a partir de un análisis estático de la situación actual. Se adoptan medidas adecuadas para respetar las regulaciones ambientales actuales. Se basa en los conflictos del presente.
- *Proactiva*: Se asumen soluciones a partir de un análisis dinámico de la evolución esperada de la situación actual. Se toman medidas para cumplir con los cambios esperados en las regulaciones ambientales actuales usando como parámetro de comparación a las mejores reglamentaciones internacionales. Se basa en una proyección del presente hacia los conflictos del futuro.

Para ser realistas, en la práctica conviven los tres modelos, ya que años de desconsideración del derecho a un ambiente digno demanda actuar con celeridad en los casos más graves, revisando en el presente posibles situaciones de potencial conflicto y previendo soluciones para que no se repitan en el futuro.

Indicadores de desempeño ambiental.

En la teoría de las decisiones públicas (Navarro Gómez, 1999) se afirma que no existen problemas objetivos, sino percepciones subjetivas que califican una cuestión como un problema social. Los conflictos ambientales tienen base real, pero están afectados de un cierto componente de construcción subjetiva por:

- No existe una percepción unánime sobre la gravedad y características de un problema ambiental urbano.
- El problema del deterioro ambiental no es independiente de otros problemas y, además, suele construirse en conflicto con ellos. Nace una relación dialéctica con otras carencias lo que le priva de autonomía en su consideración.
- Se tiene a vincular el problema con la solución, de modo que la manera de plantearlo suele ser instrumental, construida desde la perspectiva que permita una acción con resultados satisfactorios.

Los Indicadores son parámetros o valores calculado a partir de parámetros, que indican o proveen información acerca de (o describe) el estado de un fenómeno (o ambiente) con una significación que se extiende más allá de aquella asociada con el valor del parámetro.

Como información específica que nos (en términos individuales y comunitarios) permite realizar un seguimiento de la situación del medio ambiente, monitorear el proceso de gestión y evaluar los resultados de lo acordado. Los indicadores, como información, deben ser entendidos como

parte de un proceso específico de gestión participativa y siempre vinculados con los objetivos de dicho proceso.

El modelo más atrayente para aplicar en programas participativos es el desarrollado por la OCDE (1993) para la evaluación de desempeño ambiental. Se lo llama modelo PER, porque su estructura se basa en indicadores de presiones y condiciones ambientales, y de respuestas sociales; aunque posteriormente se incorporaron de impacto/efecto y de sustentabilidad.

- *Indicadores de Presión*: presión sobre el ambiente de la interacción sociedad/naturaleza. (cantidad de contaminantes liberados al ambiente sin tratar).
- *Indicadores de Estado*: estado del ambiente como consecuencia de las presiones (concentración de contaminantes en el ambiente).
- *Impacto de Impacto / Efecto*: efectos o impacto sobre el estado del ambiente por interacciones sociedad / naturaleza. (población expuesta a contaminantes no tratados).
- *de Respuesta*: acciones de la sociedad en respuesta a las presiones e impacto sobre el ambiente (recursos públicos asignados a preservar el ambiente).
- *de Sustentabilidad*: prospectiva para orientar una mejor situación en escenarios alternativos (calidad de la detención infantil).

7. Comentarios finales

El análisis del proceso de adopción de compromisos para el desarrollo sustentable (por caso, en el marco de elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos), que considera en su dimensión social adecuadamente el derecho a un ambiente digno, parece indicar como recomendable atender ciertos aspectos:

- Identificar, con participación de la comunidad, los problemas y las necesidades emergentes del “no reconocimiento del derecho a un ambiente digno”.
- Definir comunitariamente, con particular atención hacia los sectores más desprotegidos (pobres, niños, ancianos y enfermos) los límites admisibles de “no reconocimiento del derecho a un ambiente digno”.
- Definir niveles de competencia y responsabilidad de los distintos sectores sociales para el cumplimiento de las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas ambientales.
- Formular y legitimar políticas explícitas y comprobables de “reconocimiento del derecho a un ambiente digno”.
- Delinear estrategias ambientales hacia el “reconocimiento del derecho a un ambiente digno”.
- Gestionar comunitariamente y efectivamente la promoción del “reconocimiento del derecho a un ambiente digno”.
- Evaluar los resultados del “reconocimiento del derecho a un ambiente digno”, utilizando indicadores de desempeño ambiental.

8. Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1996) *La Hechura de la Políticas*, México: Porrúa.
- ARGENTINA (1994) Constitución de la Nación Argentina
- _____ (2002) Ley 25.675: Ley general del ambiente.
- BRAÑES, Raúl. (1991) *Aspectos institucionales y jurídicos del medio ambiente, incluida la participación de las organizaciones no gubernamentales en la gestión ambiental*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CIDDH (1997) *Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas* (Comisión Interamericana de Derechos Humanos)
- CEE (1998) *Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales* (Aarhus: CEE).
- ECUADOR (2008) Constitución de la República del Ecuador
- GUADAGNI, Alieto (2008) *La amenaza del cambio climático global*. La Nación, 4 de agosto de 2008.
- GUDYNAS, Eduardo (2011) *Desarrollo, derechos de la naturaleza y buen vivir después de Montecristi*. En: Weber, Gabriela (ed.) *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad y Observatorio de la Cooperación al Desarrollo.
- MALLMANN, Carlos (1975) *Calidad de vida y desarrollo*. Buenos Aires. Proyecto de Liberación Año III 13-14. pp. 15-19.
- MORÁN, Alberto (2010) *Tecnologías de gestión ambiental urbana*. Maestría en gestión ambiental. San Martín: UNSAM.
- _____ (2008) *Los intelectuales verdes: apuntes sobre las interacciones entre el campo intelectual y el campo ambiental*. Catamarca: IV Congreso Iberoamericano de Ambiente y Calidad de Vida.
- _____ (1996) *Situación de la Política Ambiental en algunos países de América Latina*, en: *Contribuciones 1/96*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung / CIEDLA, pp 7-16.
- _____ (1998) *Código Ambiental: pautas para su desarrollo en la Ciudad de Buenos Aires*. Programa Ciudad de Buenos Aires, INAP, Buenos Aires. 80 p.
- MORÁN, Alberto y BIANCHI, Gustavo (2007) *Toma de decisiones ambientales: Marco conceptual y metodológico*. Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental N° 24, Políticas Ambientales. Asociación Argentina de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires.
- NAVARRO GÓMEZ, Carmen (1999) *La caracterización de las políticas ambientales de la Unión Europea*. En: *Gestión y análisis de políticas públicas* N° 15. Madrid: INAP. pp. 95-107.

- OCDE (1993) *Cuerpo central de indicadores de la OCDE para las evaluaciones de desempeño ambiental*. París.
- OEA (1988) *Convención sobre derechos humanos* (San Salvador: Organización de los Estados Americanos).
- ONU (1972) *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*. Estocolmo.
- _____ (1992) *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo*. Río de Janeiro.
- _____ (1992) *Agenda 21*. Río de Janeiro: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el desarrollo.
- _____ (2002) *Declaración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable*. Johannesburgo.
- WINOGRAD, Manuel (1996) *Marco Conceptual para el Desarrollo y Uso de Indicadores Ambientales y de Sustentabilidad para Toma de Decisiones en Latinoamérica y el Caribe*. México: PNUMA – CIAT (O).