

Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad

Por Daniel Ryan*

En *"Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales"*; FLACSO/Chile - Nueva Sociedad; 2001; en prensa.

Introducción

La participación pública, y en particular el rol de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), se presenta como un elemento central en el discurso y las preocupaciones por el ambiente y el desarrollo. Numerosos acuerdos internacionales, declaraciones, planes de acción han subrayado la importancia y necesidad de avanzar hacia el desarrollo sustentable a través de una mayor participación ciudadana. Así, se puede mencionar la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo (1992), suscripta por más de cien jefes de Estado y de Gobierno, la cual en su Principio 10 establece que *"... el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda ..."*.

El fenómeno de la participación pública, sin embargo, no es exclusivo de la temática ambiental. En numerosas áreas o cuestiones de la vida social, como por ejemplo derechos humanos, derechos de los consumidores, etc., la participación de la ciudadanía ha sido un factor central para el avance de estos temas en el ámbito de la opinión pública y la agenda política. En todo caso, la importancia y la atención que genera la participación pública en la temática ambiental es una manifestación más de la centralidad que ha adquirido la sociedad civil en la vida democrática moderna.

En efecto, la idea que los ciudadanos sólo actúan cuando se trata de elegir a los gobernantes, principio básico de la democracia representativa ("el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes"), se percibe como insuficiente para hacer frente a las complejidades de la vida moderna; cada vez con más fuerza se plantea la necesidad de un rol activo de la población en las cuestiones públicas. De tal modo, al concepto de democracia representativa se le agrega, ahora, la calificación de participativa.¹

Adaptando categorías desarrolladas por Cohen y Arato en el análisis del concepto de sociedad civil, podemos distinguir al menos dos componentes en la noción de democracia participativa. Por un lado, un componente "activo", que comprende los actos y acciones mismas de participación; esto es el "hacer" de la sociedad civil, ya sean tareas educativas, de concientización de la opinión pública, de movilización social o cualquier otro tipo de

* Daniel Ryan, abogado (U.N.C.), LLM (SOAS-Univ. de Londres), Especialista en OSFL (CEDES-Univ. San Andrés-UTDT); actualmente se desempeña como Director Ejecutivo Adjunto de FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales). Este artículo es una adaptación de un trabajo presentado en el II Curso de Posgrado sobre Ambiente, Economía y Sociedad organizado por FLACSO, sede Argentina, a ser publicado próximamente.

¹ Tarak, Pedro, y Sabsay, Daniel, "La Participación Vecinal y la Gestión del Medio ambiente", FARN, Buenos Aires, 1995, pp. 3-5.

involucramiento en las cuestiones públicas. Por otro lado, un componente “institucional”, que se refiere al conjunto de instituciones que reconocen y garantizan el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, por ejemplo, a asociarse, a peticionar ante las autoridades, a acceder a la información pública, etc.

La importancia de la distinción reside en resaltar la necesaria concurrencia de ambos componentes en la construcción de una democracia participativa. Un alto nivel de movilización social, una alta capacidad de influencia por parte de ciertas organizaciones sociales, un diálogo fluido entre gobierno y sociedad, no son indicadores suficientes de la fortaleza de una democracia participativa. Se trata de construir participación con soportes institucionales y jurídicos. La participación se institucionaliza a partir del reconocimiento de derechos y sobre la base de un criterio de legalidad y no de oportunidad o discrecionalidad estatal.

El objetivo de este trabajo es plantear, a partir de la experiencia argentina, cómo se vinculan estos dos componentes. En primer término, abordaremos el componente “activo”, en particular el accionar de las ONGs. Es indudable la creciente importancia que han adquirido las organizaciones no gubernamentales frente a la crisis de representatividad que sufre el sistema político y las dificultades del Estado para enfrentar los problemas del ambiente y el desarrollo; esto hace necesario plantear algunas consideraciones sobre la naturaleza misma de las ONGs y sus roles en las cuestiones públicas.

En segundo término, abordaremos el componente “institucional”, identificando algunos elementos institucionales básicos de un modelo de democracia participativa y tratando de evaluar su desarrollo en Argentina y cómo afectan la dinámica y modalidades de participación pública en materia ambiental.

ONGs ambientalistas

El término ONG se aplica a una heterogeneidad de formas asociativas, pero que tienen ciertas características comunes. En general, existe cierto consenso en señalar que se trata de organizaciones privadas, no gubernamentales, sin fines de lucro, de asociación voluntaria y con mecanismos de autogobierno.² Estos criterios nos permiten diferenciar las organizaciones de la sociedad civil de otras formas de organización, propias del sistema político y del económico.³

Existe, sin embargo, cierta disposición en atribuir a las ONGs un carácter de “representantes” de la ciudadanía. Indudablemente que en un escenario de creciente descreimiento de la sociedad política y de los partidos políticos, es razonable suponer que algunas personas se sienten mejor representados por esas “comunidades de intereses o visiones” que son las ONGs, a las que se asocian voluntariamente, que por políticos electos.

Sin perjuicio de la necesidad de un profundo debate y replanteo de numerosos aspectos de la sociedad política, es necesario subrayar que las organizaciones no gubernamentales no reemplazan a los partidos políticos ni al sistema de representación política. En nuestro régimen político, el titular de la soberanía es el pueblo y sus representantes y autoridades son una suerte de mandatarios con poderes delegados de acuerdo a modos establecidos por el orden jurídico, y que deben ser ejercidos conforme lo establece la ley.⁴ Las organizaciones no gubernamentales juegan un rol central en la construcción de una democracia más participativa y abierta, a través de la articulación y canalización de una pluralidad de intereses, opiniones y posiciones de diversos sectores de la sociedad; pero ello no importa la asunción de una representación política-jurídica de la ciudadanía.

Esto no importa desconocer el papel político que cumplen las organizaciones no gubernamentales. Lo importante es identificar y diferenciar el rol político de la sociedad civil que consiste, no en el control o conquista del poder del Estado, sino en generar influencia, incidir en las cuestiones públicas a través del accionar de las asociaciones y las discusiones en la esfera pública.⁵

Este rol de las organizaciones sociales no siempre es percibido o considerado adecuadamente. En general, se tiende a enfatizar más la función de servicios que prestan las ONGs (tanto en el caso de los grupos ambientalistas como en otros) por sobre sus roles

² González Bombal, I. y Krotzsch, P., “IV Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector: Hacia Un Nuevo Contrato Social para el Siglo XXI. Reflexiones Finales.” Buenos Aires, 1998, pp. 16.

³ La noción moderna de sociedad civil hace referencia a una esfera de interacción social, diferenciada del mercado y el Estado. A diferencia de las organizaciones del Estado que operan a partir de una lógica de ejercicio del poder político, y del mercado que opera a partir de una lógica de maximación de las ganancias, las organizaciones de la sociedad civil se articulan, voluntariamente, alrededor de ciertas visiones sociales y operan alrededor de valores particulares compartidos que promueven entre sus asociados y beneficiarios. Bonamusa, Margarita y Villar, Rodrigo, “Estructura de Oportunidades Políticas y Advocacy: Elementos para un Modelo del Tercer Sector”, ponencia presentada en el Primer Encuentro de la Red de Investigaciones sobre el Tercer Sector en América Latina. Río de Janeiro, abril, 1998, pp. 1-3

⁴ Artículo 1 y 22 de la Constitución Nacional.

⁵ Cohen, J. y Arato, A., “Civil Society and Political Theory”, Cambridge-MIT Press, 1992, pp. i-xi

sociopolíticos. Así, se minimiza el papel que las organizaciones no gubernamentales juegan en la construcción de una cultura ciudadana con relación al ambiente, en la creación y movilización de la opinión pública respecto a los problemas de la sustentabilidad ambiental y social, en la formulación de las políticas, en el control del accionar del Estado, etc.

Esto no implica ignorar la heterogeneidad propia de las ONGs ambientalistas, y de las organizaciones de la sociedad civil en general. Bajo el término de “ambientalismo” se comprende a una diversidad de organizaciones, asociaciones y formas de acción colectiva dedicadas, desde diferentes perspectivas y con objetivos, agendas y estilos diversos, a la protección y promoción del ambiente. Esta heterogeneidad se manifiesta en diferentes tipos de tareas y roles, diversos niveles de complejidad institucional y de conocimiento técnico, de modalidades y estilos de acción, etc., presentes en el universo de las ONGs ambientalistas.

El aspecto a resaltar, sin perjuicio de esta diversidad, es el carácter constitutivo que tiene este rol de incidencia en la vida de las ONGs. Claramente, la función de abogar por bienes o intereses de carácter colectivo –como es el caso del ambiente- no es una función coyuntural de las organizaciones de la sociedad civil, sino parte de su misma razón de ser.⁶

Existen diversas interpretaciones en cuanto al alcance de este rol de incidencia política de las ONGs.⁷ Una interpretación, más bien restringida, hace referencia exclusivamente a las actividades o acciones tendientes a incidir en las decisiones públicas a favor de intereses colectivos, enfatizándose la influencia en el proceso de formulación de las políticas, fundamentalmente en el ámbito legislativo y/o ejecutivo; en esta primera interpretación ubicaríamos las actividades propias del lobby.

Desde una perspectiva más amplia, se considera incidencia a toda acción tendiente a influenciar las decisiones de cualquier elite institucional en pos de bienes colectivos.⁸ En este caso, se incorpora un abanico mucho más amplio de métodos y estrategias de incidencia, a saber: acciones judiciales, participación en audiencias públicas, consejos consultivos, reuniones con decisores, así como también la generación y divulgación de investigaciones, campañas educativas, campañas para movilizar la opinión pública, manifestaciones, etc. Asimismo, hay una ampliación de posibles escenarios de intervención, que no se reducen solamente a los ámbitos tradicionales del lobby (el poder legislativo y/o ejecutivo) o los tribunales, sino que incluye la opinión pública, el mundo empresarial, la academia, etc.

En todo caso, el marco político-institucional es un elemento central en la definición de las formas y estrategias en que las ONGs ejercen su rol político. Diversos analistas señalan que este marco ofrece una suerte de estructura de oportunidades a las organizaciones sociales, en forma de límites o posibilidades de acción, condicionando de esta manera, los modos en que éstas pueden desarrollar sus tareas de incidencia. Así, dependiendo de factores tales

⁶ Bonamusa, Margarita y Villar, Rodrigo, ob. citada, pp. 1-3.

⁷ Vale aclarar que esta temática no es exclusiva de los grupos ambientalistas, de allí que estos comentarios sean extensibles a las organizaciones de la sociedad civil en general.

⁸ Jenkins, Craig, “Nonprofit Organizations and Policy Advocacy, en Powell W. (ed) “The Nonprofit Sector: A Research Handbook”, New Haven, Yale University, pp. 296-297.

como el grado de apertura del sistema político, las modalidades y estrategias de las ONGs pueden variar, por ejemplo, desde la participación en espacios públicos institucionalizados (consejos consultivos, audiencias públicas, mesas de diálogo y concertación, etc.) hasta diversas y variadas formas de movilización y presión social (campañas cívicas, manifestaciones, etc.).⁹

Al mismo tiempo, los analistas también señalan que si bien el marco político institucional influye en las modalidades de incidencia de las organizaciones sociales, ésta es una relación bi-direccional.¹⁰ Así, la sociedad civil, a través de su propio accionar, contribuye a recrear y reformular ese sistema de oportunidades políticas. Las demandas y el accionar de las organizaciones por mayores espacios de participación en las decisiones del Estado, por acceso a la información pública, etc., a la vez que transforman la dinámica y la estructura del Estado, amplían los espacios y las oportunidades de las ONGs de incidir en la vida pública.

De lo anterior claramente se desprende que el fortalecimiento de este papel político de las organizaciones de la sociedad civil se plantea como un aporte en la construcción de una democracia participativa en nuestra región. Ahora bien, y tal como señaláramos al inicio de este trabajo, una sociedad civil dinámica, con organizaciones sociales fuertes, no constituye una condición suficiente en este proceso; es necesario recrear un soporte jurídico e institucional que garantice la democracia participativa.

Participación Pública e institucionalidad

Existe una profusa producción de declaraciones, documentos, programas, etc., señalando diversos aspectos, requisitos y modalidades de la participación pública. El ya mencionado Principio 10 de la Declaración de Río, nos plantea algunos elementos que podríamos considerar como componentes básicos de un modelo de democracia participativa:

“ 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.”

De la lectura del Principio se desprende que para avanzar en el camino de la participación pública se debe garantizar el acceso a la información, a los procesos de toma de decisiones y a la justicia; estos elementos configuran una suerte de modelo básico para la construcción de una democracia participativa. A continuación, analizaremos el desarrollo de estos mecanismos en Argentina:

⁹ Bonamusa, Margarita y Villar, Rodrigo, ob. citada, pp. 18-22.

¹⁰ Bonamusa, Margarita y Villar, Rodrigo, ob. citada, pp. 18-22.

1.- El acceso a la información es una condición para cualquier participación pública significativa.¹¹ La desinformación y/o la información inexacta o inoportuna, pueden afectar sustancialmente la calidad de la participación. El reconocimiento de un derecho al libre acceso a la información pública, además de configurarse como un derecho de carácter colectivo, actúa como una garantía de la participación, cuyo desarrollo ha venido de algún modo de la mano de la protección del medio ambiente.

A los fines de la comprensión de este derecho, es necesario hacer algunas distinciones conceptuales. En primer lugar, el libre acceso a la información no es el equivalente a la “publicidad de los actos de gobierno”. Este es uno de los principios básicos del sistema republicano y su contenido está dado por la obligación del Estado de dar a conocer sus propias decisiones: leyes, reglamentos, resoluciones, etc. El libre acceso a la información, en cambio, es el derecho de cualquier persona a acceder a información pública seleccionada por el propio interesado.

El fundamento teórico para acceder libremente a la información se basa en la naturaleza pública de la misma. Se trata de información relevante a la vida y a las decisiones que afectan a la comunidad en su conjunto. En general, este derecho se circunscribe a la información administrada por el Estado, pero puede incluir información privada de naturaleza pública; tales son los casos, por ejemplo, de información de empresas prestadoras de servicios públicos o de industrias riesgosas.

En segundo lugar, es necesario diferenciar conceptualmente, aún cuando estén operativamente relacionados, el libre acceso a la información del deber del Estado de generar y ofrecer información. En este caso, estamos ante una obligación del Estado de producir cierto tipo de información, la cual también es de naturaleza pública, y difundirla. Esto es objetivamente distinto al derecho de una persona de acceder a información administrada por el Estado.

Por último, es claro que no nos encontramos ante un derecho absoluto. En general, las legislaciones que receptan este derecho y regulan el acceso a la información, establecen un detallado régimen de excepciones. Así, el acceso a la información está limitado cuando entran en juego la protección de otros derechos o intereses tales como la protección a la intimidad, el secreto industrial, la defensa nacional, etc. De la misma manera, cuando se trata de un proceso judicial, los límites del acceso a la información están determinados por las garantías del debido proceso.

En Argentina, diversas constituciones provinciales (Chubut -art. 13, Buenos Aires -art. 28, entre otras) y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 26) han incorporado expresamente este derecho. La Constitución Nacional (C.N.), por su parte, en el artículo 41 establece que “...*las autoridades proveerán a...la información y educación ambientales...*”, interpretándose que esta obligación importa que el Estado debe garantizar el acceso de la población a la información ambiental, a la vez que recolectar, ordenar y suministrar la información al público.

¹¹ Esta parte del trabajo se basa fundamentalmente en la publicación de Tarak, P. y Sabsay, D., “El acceso a la información pública, el ambiente y el desarrollo sustentable”, FARN, Buenos Aires, 1997.

Falta, sin embargo, desarrollar regímenes jurídicos específicos que garanticen el ejercicio de este derecho. A la fecha, sólo la provincia de Chubut, a través de la ley 3764/92, y la ciudad de Buenos Aires, con el dictado de la Ley 104 de acceso a la información pública en general y la Ley 303 de acceso a la información ambiental, han avanzado en esa dirección.

Indudablemente, la consagración de este derecho es central en la construcción de una democracia participativa. La posibilidad de acceder a la información se inserta en un proyecto de democratización del poder y es una condición básica tanto para una participación pública significativa en los procesos de toma de decisión como para un efectivo control del ejercicio de los poderes públicos.

2.- Como se señalara ya en la introducción de este trabajo, la organización de las instituciones públicas a partir del principio de la participación importa la adhesión a un concepto de democracia, en el cual el ciudadano no sólo es convocado para los actos electorales, sino que interviene activamente en la toma de decisiones y en el control.

Para operativizar este principio, la participación ciudadana se hace efectiva a través de diferentes tipos de mecanismos y modalidades, que a la vez pueden darse en distintos momentos de los procesos de toma de decisión, gestión y ejecución.

Desde el punto de vista de las consecuencias legales de la participación pública, esta diversidad de mecanismos y modalidades puede clasificarse en dos categorías básicas. Por un lado, se encuentran ciertas formas de participación que no tienen fuerza vinculante, que no obligan jurídicamente a los gobernantes. La audiencia pública es el ejemplo clásico de este tipo de mecanismos de participación. En estos casos, la ciudadanía no sustituye, pero “acompaña”, (en el sentido de tratar de incidir, ya sea a través del asesoramiento técnico, el intercambio de información, o la mera exposición de puntos de vista o posiciones) la decisión gubernamental. Otras formas de participación popular, en cambio, obligan a la autoridad, tienen fuerza vinculante. En estos casos, nos referimos a las formas semi-directas de democracia, tales como el referéndum, el plebiscito y la revocatoria; estas modalidades tienen como característica común la sustitución del órgano gubernamental encargado de tomar una decisión específica; en estos casos, la ciudadanía “decide”.¹²

La importancia de institucionalizar estos mecanismos reside, entre otras razones, en la necesidad de introducir y establecer instancias específicas y concretas de participación ciudadana que no dependan de la voluntad del funcionario o de la autoridad estatal para que existan como tales. La institucionalidad, así, funciona como un límite a la discrecionalidad y como una garantía para la participación de la ciudadanía.

En nuestro país, la Constitución reformada en 1994 recepta dos formas semi-directas de democracia, que importan un avance sobre el sistema meramente representativo. En primer lugar, se adopta la iniciativa popular (artículo 39 de la C.N.); este es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos, cumplidos ciertos requisitos, pueden presentar proyectos de leyes en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación. En segundo lugar, se consagra la consulta popular (artículo 40 de la C.N.), que es un mecanismo por el cual se

¹² Sabsay, D., y Onaindia, J., “La Constitución de los Porteños. Análisis y Comentario”, Ed. Errepar, Buenos aires, 1997, pp. 135-137.

somete a consideración de la población un proyecto de legislación específico, siendo bajo ciertas circunstancias la consulta de carácter vinculante y en otros no.

Por su parte, la inmensa mayoría de las constituciones provinciales reformadas en las últimas décadas y, en particular, la nueva Constitución de la ciudad de Buenos Aires, avanzan en la recepción del principio de la participación pública y en el diseño de mecanismos específicos de participación. Vale citar, en este sentido, la constitución porteña que establece una variedad de mecanismos de participación pública con relación a la política ambiental (artículos 27, 29 y 30), como así también a otras áreas de las políticas públicas (artículos 61 a 67, artículo 90, entre otras disposiciones).

A partir de la recepción constitucional señalada tanto a nivel nacional como provincial, es claro que Argentina está haciendo sus primeros pasos en la construcción de la institucionalidad propia de una democracia que aspira ser participativa. Si bien se ha avanzado en el desarrollo de estos mecanismos sobre todo en el ámbito de los gobiernos municipales, aún son pocos los cuerpos legislativos u organismos gubernamentales en el ámbito de las provincias y del gobierno nacional que han, efectivamente, institucionalizado mecanismos o instancias de participación pública en sus procesos de toma de decisión.

3.- El acceso a la justicia por parte de ciudadanos, ya sea individualmente u organizados en asociaciones, en defensa de la calidad del ambiente, se presenta como un ejercicio sumamente importante de participación pública en el control de las acciones de autoridades públicas o particulares que afectan, o pueden afectar, el ambiente, como así también de la efectiva aplicación de normas las ambientales.

Hasta la reforma constitucional de 1994, sin embargo, la legislación nacional ostentaba un notable vacío en lo relativo a la protección jurisdiccional de los llamados intereses difusos o colectivos; el acceso a la justicia se justificaba en la protección de derechos subjetivos o intereses legítimos del reclamante.¹³ Indudablemente, esta concepción no resultaba suficiente para abarcar aquellos intereses que desbordaban notoriamente la esfera de los puramente individuales del sujeto. La protección del ambiente, de la salud pública, de la estética urbanística, del patrimonio histórico, de los consumidores, son ejemplos de situaciones que exceden la dimensión subjetiva y encuadran en un plexo axiológico propio de la colectividad toda.

La reforma constitucional de 1994 superó estas limitaciones del orden jurídico argentino, al reconocer la existencia de “*derechos de incidencia colectiva*” y expresamente, al derecho de protección al ambiente, la igualdad ante la ley, al usuario y al consumidor.¹⁴

Estos derechos de incidencia colectiva comprenden una variedad de intereses difusos, que no están en la cabeza de un sujeto particular, sino que esparcidos, difundidos entre todos los miembros de una comunidad. Así, estos intereses pertenecen a una pluralidad de sujetos en

¹³ El derecho público provincial, sin embargo, mostraba una evolución más acorde a las nuevas exigencias sociales; ya durante la década del 80' diversos Estados provinciales habían comenzado a reconocer diferentes modalidades de tutela de los intereses colectivos o difusos. Vale mencionar la Constitución de la Pcia. de Córdoba (art. 53) reformada en 1987, la ley 10.000 de Santa Fe del año 1986, entre otros casos.

¹⁴ Artículos 41, 42 y fundamentalmente 43 de la Constitución Nacional.

común, integrando a todos ellos en un conjunto difuso; por consiguiente, lo “difuso” es el grupo humano que coparticipa del interés más que el interés en sí mismo, ya sea que se trate de la protección del ambiente, del patrimonio artístico, etc.¹⁵ De esta manera, en el caso de daños o violaciones a estos intereses difusos, la lesión de la porción de intereses que atañe a cada individuo se extiende por naturaleza a todos los integrantes del grupo o categoría de personas. No se trata de una lesión individual, particularizada, sino que afecta a todo el conjunto social de que se trate.

Este carácter difuso plantea serias dificultades de tipo procesal en lo que hace a su defensa jurisdiccional. ¿Quién está legitimado para actuar ante la justicia en casos de extinción de una especie o en casos de contaminación de un curso de agua que afecta a toda la colectividad?, preguntas como éstas son constantes en temas de derecho del medio ambiente.¹⁶

En respuesta a este tipo de problemas, la C.N. reformada consagra el recurso de amparo colectivo como garantía para el efectivo cumplimiento de estos derechos de incidencia colectiva, reconociendo legitimación activa amplia al “... *afectado, al defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conformes a la ley, la que determinará los requisitos y formas de organización...*”.¹⁷

El reconocimiento de legitimación para accionar a las “asociaciones registradas”, afecta significativamente el rol que las ONGs pueden asumir en la protección de la sustentabilidad ambiental y en la construcción de una democracia participativa en Argentina. En efecto, el orden jurídico argentino a partir de 1994, no sólo reconoce el derecho a un ambiente sano, sino que además reconoce legitimidad jurídica a las organizaciones ambientalistas, (que indudablemente se sustenta en una valoración de la legitimidad social que gozan las organizaciones de la sociedad civil) comprobadas ciertas condiciones, para representar el interés general en la protección de la calidad del ambiente.

¹⁵ Mosset Iturraspe, J., Hutchinson, T. y Donna, E. , “ Daño Ambiental”, tomo II, Ed. Rubinzal – Culzoni, Buenos Aires 1999, pp. 243 .

¹⁶ La legitimación procesal se refiere al interés o título que debe justificar el demandante para iniciar una acción judicial o administrativa, para poner en movimiento la justicia. Quiroga Lavié, H., “Los derechos públicos subjetivos y la participación social”, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1985, pp. 41-43.

¹⁷ Han habido diversos intentos de restringir la amplitud de la legitimación reconocida en la C.N. El término “*afectado*” ha dado lugar a diversas y contradictorias interpretaciones jurídicas. Si bien no es el objeto de este trabajo analizar en detalle los aspectos jurídicos de la cuestión, es importante conocer el estado actual del debate jurídico al respecto. Por una parte, una visión restringida, estima que el afectado es el titular de un derecho subjetivo. Por otra parte, la posición amplia, plantea que cualquier persona que acredite un mínimo interés razonable y suficiente puede constituirse en defensor de derechos colectivos o difusos.

En relación a la legitimación de las “*asociaciones registradas*”, la C.N. establece el requisito del registro para su reconocimiento conforme a pautas y formas de organización que aún se encuentran sin definir (vale mencionar que la ley 24.240 establece un régimen aplicable a los consumidores, que es uno de los derechos protegidos por el artículo 43 de la C.N.); en relación a este punto, en el Congreso de la Nación se planteó alguna iniciativa, que posteriormente no prosperó, estableciendo criterios sumamente restrictivos en lo referido a las “asociaciones registradas”, y vulnerando –en la opinión de ciertos juristas- lo establecido en la Constitución Nacional. Sabsay, Daniel, “La problemática ambiental y del desarrollo sostenible en el marco de la democracia participativa”, en APORTES, año 5, número 12, 1998, pp. 91.

Conclusión

El desafío de un modelo de desarrollo que pretenda integrar y armonizar lo económico, lo social y lo ambiental requiere de estructuras de gobierno aptas para abordar tal complejidad, a la vez que una activa participación ciudadana. Entre otros componentes, la construcción de una democracia participativa requiere, por un lado, de un soporte jurídico e institucional, y por el otro, de una sociedad civil activa, cuyo nivel de compromiso no se mida “*por el rating de la televisión*” sino por el ejercicio efectivo de sus derechos.¹⁸

Por esta razón, es necesario revalorizar el papel político y la función de incidencia que tienen las ONGs. Es claro que el desarrollo del marco institucional condiciona las posibilidades y las modalidades de participación pública, tanto en temas ambientales como en otras áreas de interés público; sin embargo, la ampliación de esas oportunidades en Argentina, y en América Latina en general, depende, en parte, del papel que asuman las organizaciones de la sociedad civil.

Hasta aquí hemos abordado algunos aspectos de la democracia participativa, a partir de un enfoque que no pretende ser concluyente ni excluyente. La participación es un fenómeno complejo y multidimensional que comprende otra serie de elementos y variables a tener en cuenta.

La insuficiente información, las barreras culturales, las desigualdades sociales, la falta de responsabilidad social, el desinterés, el escepticismo, el temor a la manipulación, el clientelismo político, el autoritarismo, son solo algunos aspectos de nuestra vida social que afectan y condicionan las experiencias concretas de participación. De ello se desprende una obvia consideración: no es posible analizar la participación, y mucho menos practicarla, al margen de los contextos sociales y culturales concretos.

Es claro que los derechos, en cuanto tales, no constituyen la realidad social; es su ejercicio efectivo el que la construye. De allí la importancia, teniendo en cuenta la historia de la región, que los desarrollos institucionales en América Latina no se reduzcan a cumplir una función simbólica y operen efectivamente sobre la realidad social, promoviendo y garantizando una genuina y amplia participación ciudadana. La sustentabilidad de las estrategias y experiencias de participación pública depende, en parte, de ello.

¹⁸ Quiroga Lavié, H., ob. citada, pp. 111.