

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
IV CURSO DE POSGRADO "AMBIENTE, ECONOMÍA Y SOCIEDAD"**

© 2002 – Programa “Ambiente, Economía y Sociedad”

[www.retina.ar/ambiente](http://www.retina.ar/ambiente)

**Importante:** El contenido completo de este curso es de dominio público bajo licencia Creative Commons By-Nc-Sa. Se permite su uso, distribución y reproducción bajo la condición de mantener la fuente (se debe citar al Programa "Ambiente, Economía y Sociedad", la dirección del sitio web y a los docentes). Para mayor información, visitar:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/>

### CLASE 3

Horacio: Vamos a dar inicio a la segunda clase del Prof. Daniel Sabsay quien nos va a hablar hoy sobre el tema de la participación ciudadana.

Prof. Daniel Sabsay:

A través de lo que observamos en la clase pasada, fuimos elaborando este concepto de desarrollo sustentable, de sustentabilidad. Es decir: los conceptos de base que hacen a la protección del ambiente, a lo que es el derecho del ambiente y al modo de conjugar ese interés con las variables económica y social.

En la clase de hoy vamos a ver entonces, de qué manera se asegura institucionalmente, un sistema, una estructura jurídico institucional, que coadyuve y enmarque un sistema en el cual se tiende a conseguir ese modelo de desarrollo. Es lo que denomino gobernabilidad para la sustentabilidad. Es necesario que aclare qué entiendo por “gobernabilidad”. Gobernabilidad es un concepto que se ha ido acuñando fundamentalmente a partir de los fenómenos de transición hacia la democracia. Tanto en las primeras transiciones producidas en los últimos países que se democratizan en Europa occidental en la década del '70 (Portugal, Grecia, España), como luego, en la década siguiente a través de las transiciones en las democracias latinoamericanas y más tarde (década del '90) en las nuevas democracias de Europa oriental, se acuñan dos conceptos.

Uno: transición a la democracia. A diferencia de otras experiencias del pasado en las cuales el haber dejado atrás una dictadura, parecía implicar entrar en democracia de manera espontánea y automática, como si fuera el rey Midas: tenemos constitución, ya se vota: ya hay democracia. Esa suerte de ilusión, de ficción, a partir de esta primera experiencia del '70, luego las del '80 y finalmente las del '90 en Europa oriental, da lugar a la idea de un proceso durante el cual, en un plazo que no es determinable, se logra (una vez obtenidos los instrumentos básicos que hacen al estado de derecho) adquirir los estándares mínimos que permiten considerar que un sistema político dado, es democrático. En ese marco se trabaja y se trabajó muchísimo, en la posibilidad de que evolucionen las instituciones.

El término gobernabilidad toma un enorme peso. Gobernabilidad es un término en el que se conjugan –en una suerte de tensión - dos grandes elementos: uno es el elemento legitimidad (los que deciden, deciden porque han sido entronizados a partir del voto) y acceden al poder legítimamente pero lo ejercitan de conformidad también con el dispositivo institucional previo que enmarca la toma de sus decisiones. Eso sería el componente legitimidad.

Pero, a su vez, hay una segunda idea que hace a la eficacia de las decisiones, que reposa en la idea de resultado positivo eficaz y que coadyuve en un desarrollo sostenido de esa sociedad o

país dado. Cuando un determinado sistema político da la posibilidad de que –a través de una toma de decisiones legítimamente llevada a cabo por parte de aquellos que han accedido también legítimamente a ser autoridad- el resultado de ese accionar coadyuve en eficacia y en desarrollo, pues bien: ese sistema político ha asegurado una gobernabilidad.

La idea de nuestro cuadro, no es sólo gobernabilidad; también le agregamos que, además de legitimidad y eficacia, debe haber sustentabilidad. Con todas las dificultades, las características y los desafíos que vimos en la clase pasada. Para que esas tres patas del sistema funcionen, es necesaria, fundamentalmente en lo que hace a sustentabilidad, una cantidad de medidas institucionales que se entrelazan, se entrecruzan y se relacionan de conformidad con un orden que les es propio y está compuesto por todos estos elementos.

#### **GOBERNABILIDAD PARA LA SUSTENTABILIDAD.**

- Participación pública. (1)
- Acceso a la información. (2)
- Acceso a la Justicia. (3)
- Métodos alternativos para la resolución de conflictos. (4)
- Nuevos criterios para la distribución de competencias. (5)
- Procesos de normalización – Ecoeficiencia. (6)
- Procedimiento de reactualización legislativo. (7)
- Mitigación de riesgos / daños por medio de seguros ambientales. (8)

Hacemos primero una rápida descripción para luego trabajar sobre cada uno, fundamentalmente en lo que hace a participación pública (tema de la clase de hoy): herramientas de participación pública, acceso a la información y acceso a la Justicia. El resto de los ítems quedarían para otra oportunidad porque no nos alcanzaría el tiempo para todo.

(1) Primer punto: Sólo una democracia participativa asegura sustentabilidad para la gobernabilidad. El pensar que la participación se limite exclusivamente a votar durante una cantidad de espacios de tiempo para elegir autoridades, peca por defecto, es muy poco. Como dijimos en la clase pasada, se refiere a la dificultad en lograr esas ecuaciones difíciles de definir. Frente a la toma de cada decisión en donde hay muchos intereses que se ven afectados y donde se necesitan renunciamentos, los sistemas comparados nos demuestran que sólo es posible llegar a buen puerto cuando los interesados son consultados y están involucrados en la toma de esas decisiones. Entonces, la idea de democracia participativa se refiere a una democracia donde además de votar para elegir, se vota para decidir y (como dijéramos la clase pasada) se interviene en una cantidad de momentos **antes** de tomar las decisiones, **luego** de que son tomadas para asegurar su aplicación y cumplimiento, **y**, asimismo, mediante la posibilidad de integrar órganos de acompañamiento que asesoran a la autoridad que debe aplicar dichas decisiones. Un sistema en el cual se observan estos espacios participativos, sin duda se inserta en el marco de lo que hoy se denomina democracia participativa.

(2) Segundo elemento: no se puede participar sin estar informado. Vimos cuáles eran los elementos de la información. Hoy vamos a ver con mayor claridad, cuáles son realmente los distintos elementos básicos para que el derecho de libre acceso a la información pública rija y no que sea algo nominal (es muy fácil que esto ocurra).

(3) El otro elemento fundamental de este esquema participativo, es la posibilidad de asegurar el acceso a la Justicia por la vía de la legitimación de manera ampliada, a través de garantías y acciones que posibilitan que, quienes son titulares de una porción de un interés difuso, presente o potencial, puedan ser escuchados por un juez, cuando no se cumple con el esquema participativo de información que la legislación reconoce.

Como ustedes pueden ver, estos elementos ya denotan la idea de sistema. Esto quiere decir que un esquema institucional que plasme alguno de los elementos pero niegue los otros, no es válido. Esto es similar a lo que pasa con la democracia: si hay separación de poderes pero hay fraude en las elecciones, se desmorona todo el edificio: ¿de qué vale en realidad la separación de poderes si las elecciones están absolutamente maniadas y quien llega al poder lo ha hecho en realidad en contra de la voluntad popular? Es decir: es una idea sistémica donde están presentes los elementos, producen la ecuación de correlación y de interdependencia. De lo contrario, la ausencia de uno de ellos implica la destrucción de todo el sistema, porque el mismo no se sostiene.

Los ítems que siguen sólo voy a describirlos rápidamente. Este es un esquema abierto: hay quienes agregan otros elementos más. Yo creo que hoy, estos son los más importantes.

(4) Conjuntamente con este acceso a la Justicia ampliado, también han aparecido métodos de mediación y de resolución de conflictos alternativos, que actúan si se quiere, como una suerte de colchón de seguridad previa a la judicialización de los problemas de esta naturaleza. Muchas veces, por la vía de la posibilidad de un acuerdo previo o de un modo alternativo de solución, se llega a soluciones mucho más valederas y sostenibles en el tiempo que lo que un juez puede hacer. Porque la naturaleza de la sentencia judicial es concederle algo a una de las partes y negárselo a otra; esto es la esencia de lo que un juez puede hacer. Puede haber alguna excepción pero no le queda mucho espacio. La mayoría de estos conflictos, hablan de la necesidad de una composición de intereses. Entonces, una victoria basada en un juego de suma cero (todo para uno y nada para el o los otros), a la larga puede revelarse como una victoria pírrica. Entonces, es muy importante que actúen también estos procedimientos de mediación. La mediación ambiental hoy tiene características de especialidad: se estudia como un sistema de mediación especial.

(5) El otro tema (descrito en la clase pasada) es la necesidad de atribuir competencias a distintos niveles del gobierno, conforme a criterios también renovados y diferenciadores. Recuerden cuando explicamos cómo está resuelto el tercer párrafo del artículo 41 (Constitución Argentina) y las dificultades que esto trae. Vimos algunas posibilidades de solución, pero cuando investigamos el Derecho Comparado (viendo que, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los demás temas de gobierno en donde darle competencia a un nivel de gobierno significa quitársela a otro), llegamos a la conclusión de que la gran dificultad en este tema es que –dadas las características del fenómeno de contaminación que son de tipo local pero al mismo tiempo la movilidad de los factores llevan a la interjurisdiccionalidad y llaman al nivel de gobierno superior para que también tenga algún tipo de atribución- no debemos llegar al simplismo de creer que por este motivo, la temática ambiental deba ser necesariamente atribuida a un nivel de gobierno superior.

En realidad, en los lugares donde mejor funciona la protección ambiental, son las autoridades locales las que tienen muchas atribuciones, porque es en ese marco en el cual, tanto la participación como el factor de inmediatez entre gobernantes y gobernados, ayudan muchísimo más a la gobernabilidad de estas cuestiones.

Recueden el caso de México, ya comentado: es el único caso de un país federal que atribuyó en su momento toda la competencia al orden federal. El error fue tan grande que, en sucesivas normas, permanentemente el orden federal va despojándose de facultades que delega a los Estados y municipios.

Participante: - Suponiendo que:

- a nivel local existe una determinada reglamentación ambiental que en algunos casos difiere con las de otras jurisdicciones y que pueden coincidir o no con la de nivel nacional.
- Que cada jurisdicción provincial e incluso la nacional, pueden tener signos políticos distintos y visiones políticas totalmente distintas,

¿cómo se maneja un tema como el de la concentración poblacional en las grandes metrópolis, que viene aparejado con un problema estrictamente regional como es la falta de alternativas laborales, que provoca la migración hacia la ciudad, y deja a su vez, despoblada la región? Yo creo que aquí, hay un conflicto que es interjurisdiccional pero de política nacional. ¿cómo se soluciona ese tipo de cosas? Porque a lo mejor, en vez de hacer gestión ambiental en la metrópolis, habrá que hacer gestión política en el lugar de origen para que esa gente vuelva a su lugar y la metrópolis se descongestione: esto es una política nacional.

Docente: - Usted ya ha dado una primera solución que es la alternativa regional. Quien habla de una alternativa regional a nivel jurisdiccional, está pensando en la creación de algún tipo de autoridad, de mecanismo de coordinación, de licitación conjunta, en el cual, a través de un convenio (toda región surge de un convenio entre las distintas partes que la componen) se están estableciendo estas cuestiones. Es decir: ¿cuáles son las materias de política nacional en las regiones?: ¿el uso del suelo? ¿el problema de los asentamientos urbanos? ¿el problema de la política de estímulo para impedir la sobrepoblación dentro del esquema regional? ¿la problemática de direccionalidad de los transportes? ¿el problema de determinados factores de movilidad de contaminación en materia de aguas? ¿el problema de aguas subterráneas? Seguramente todos estos lo son. Pero, seguramente también, en la aplicación de esas políticas –y este es el problema- y en la reglamentación de las decisiones necesarias para poner en marcha las políticas (donde surge todo lo que es materia reglamentaria, materia resolutive, materia legislativa), va a ser necesario que actúe el nivel inferior, porque si no, no se aplica nada.

¿Cómo se diferencia entonces, aquello que es materia reglamentaria de lo que no lo es? ¿Qué nivel de reglamentación es el que se delega en los niveles territoriales inferiores? Por otra parte, todo lo que es la gestión ambiental de lo local, interesa que quede en manos locales porque es mucho más eficaz. Precisamente, de ese convenio va a surgir una negociación muy amplia. Ese convenio estará suficiente especificado y escalonado como para que se vayan interconectando y armando las distintas piezas. Pero, de hecho, cuando se habla de región, ya se está planteando una solución institucional de estas características. Una solución institucional donde se asume la necesidad de que los distintos niveles de gobierno intervengan en distintas etapas del negocio ambiental (negocio en el sentido de “cuestión”, no de lucro). Esto se asume así: la inteligencia y la eficacia de lo que en definitiva resulte, va a encontrar en primer lugar, la inteligencia en el modo de negociar, en el modo como se traduzca en la letra. Y, por sobre todas las cosas, en el modo en que se aplique.

En la aplicación, es fundamental el arreglo institucional que se haga. Si se quiere generar una autoridad interjurisdiccional, ésta es la máxima. Una forma de hacerlo es que los distintos gobiernos deleguen en autoridades a las cuales se otorga la toma de decisiones de una cantidad de cosas y puede suceder que los distintos niveles no las apliquen. Otra manera de implementarlo es a través de una suerte de nivel de coordinación donde se vincule a autoridades relacionadas con las materias, pero en distintos niveles, que tengan que consultarse para determinar una determinada índole de decisiones. Se puede dar además capacidad de producción normativa y

reglamentaria amplia. Estos son todos los secretos que tiene el tema del convenio. Si es un convenio regional muy macro, debemos ver de qué manera eso baja a la realidad, porque si no, queda muy lindo para leer, son todas grandes declaraciones de intención pero no hay pulpa institucional de donde tomarse y que realmente los problemas se puedan empezar a solucionar. Lo regional en nuestra Constitución, tiene estatus constitucional por primera vez en el '94: el artículo 124 está dando la facultad a las provincias para crear regiones por funciones, para el tratamiento de cuestiones económicas, administrativas comunes; no de naturaleza política. Es un nuevo nivel de gobierno. Se les da la facultad de que deleguen esas atribuciones en instituciones interjurisdiccionales. En este momento de crisis, aparecen voces que empiezan a reclamar la puesta en práctica. Van a surgir serios problemas –no hay duda- respecto a hasta dónde se puede ir y hasta dónde no. ¿Hasta dónde tiene naturaleza política o no, un tratado interregional? Entre nosotros, este es un tema muy subjetivo. Pero, si se llega a concretar, veremos.

La Patagonia tiene ya la creación de un parlamento patagónico. Ya está dictando resoluciones, etc. Son caminos...

Lo regional también está reconocido en algunas constituciones de provincia, por ejemplo la de Río Negro, que faculta a los municipios a la celebración de tratados para la creación de zonas de interés común: son regiones. En ese caso, admite que esas cuestiones tratadas de manera común dentro de los municipios, puedan ser tomadas de la provincia. Supongamos: los municipios crean una mini - región (en la medida en que no involucra provincias), que tiene como función, la gestión de una cuenca. En este caso, la autoridad provincial va a limitar muchísimo de su jurisdicción, porque muchos de los elementos que hacen al comercio entre municipios, al transporte fluvial, etc., al ser tratados por todos, quedarían dentro de la órbita de esa mini - región. Es algo interesante.

(6) Otro tema, es el que surge de las instituciones internacionales que fijan normas de gestión ambiental. Básicamente, entre las más conocidas, las normas IRAM, ISO, etc., etc. Es decir: el fenómeno por el cual, una institución científica de carácter privado, de gran jerarquía y excelencia científico-técnica, genera procesos de normalización (normas para la elaboración de procesos en distintos ámbitos de producción), que, para ser normalizados y aceptados, tienen que cumplir con la observancia de una cantidad de estándares. Habrán oído hablar de la serie 14.000, 14.001, etc. ¿Cómo llegan a ser imperativas? A través de un proceso voluntario por el cual, las empresas privadas, por distintos motivos, se ponen bajo la égida de estas instituciones. Para esto, aplican determinadas normas o se presentan para ser aceptadas en cuanto al proceso de adopción de las mismas, lo que importa asimismo, la aceptación de una suerte de autoridad de aplicación que por vía de auditorías, inspecciona la excelencia de la aplicación. Como contraprestación, esa autoridad otorga el visto bueno: la etiqueta de calidad que posibilita la conquista de determinados mercados jugosos. Hay una curiosa conjugación entre el ejercicio muy estricto de los derechos de usuarios y consumidores de determinados mercados de democracias muy consolidadas, con la protección del ambiente a partir de una gestión adecuada de grandes empresas que puedan acceder a esos mercados; empresas que, como producto de ese estímulo, cumplen lo que no cumplirían nunca.

Evidentemente, tiene aspectos muy seductores este proceso. En primer lugar, porque se maneja absolutamente a través de procesos voluntarios (al menos hasta que se ingresa). Por otro lado, el gran canon se basa en el conocimiento científico y técnico y da la posibilidad de que quede fuera de la órbita de la autoridad estatal, el cumplimiento por parte de grandes empresas, de cuestiones que se cumplen al menos nominalmente, de manera espontánea. ¿Cuáles son las críticas que se le pueden hacer al proceso? En primer lugar, el modo como se dictan esas normas: se hace de una manera sumamente secreta, es muy hermético, hay muy nula participación pública. A esto se agrega una segunda crítica: esas instituciones pertenecen totalmente al mundo desarrollado, en

gran medida, están bajo la influencia de las necesidades e intereses de esos países desarrollados. Esto quiere decir que ha habido un enorme auge y difusión de la llamada “ecoeficiencia”, es decir, de procesos voluntarios alrededor de los cuales, las empresas no requerirían de ninguna legislación interactiva porque ellas solas a través de estímulos, pueden cumplir con las exigencias ambientales. Uno de los factores mayores proclamado por aquellos que las reivindican, surge precisamente, de quedar al margen de eso en la medida que se aplique y se apruebe. Cuidado: no reemplaza a lo otro, porque lo que viene por esta vía, más allá de estar en el envoltorio de lo técnico, lo científico y la sapiencia, está visto con el ojo de los países nórdicos. Hay tentativas de abrir estos procesos a la participación pública y a poder informarse sobre lo que pergenian además en el proceso de dictado de esas normas, y, en segundo lugar se está tratando de que en el proceso de formulación, se reciba la opinión de los científicos y de los técnicos de los países en vías de desarrollo, a fin de que esas necesidades no sean sólo las de un grupo de países sino las de todos, en tanto y en cuanto, la pretensión es que se aplique también en el suelo de los países en vías de desarrollo.

Es un tema muy interesante que en algunos casos (por ejemplo, el tema de la madera) está dando resultados interesantísimos, pero no puede substituir el poder de policía en materia legislativa y de control, que el Estado necesariamente debe llevar a cabo en su territorio.

Pp.: - Con respecto a la normalización, según lo que usted considera o ha escuchado que se comente ¿cuáles son las diferencias principales de aplicación en un país nórdico respecto de uno en vías de desarrollo?

Doc.: - Depende en qué industria y en qué tipo de producción. Es muy difícil poder establecer un criterio común. Las 14.001 no son solamente para una rama, pueden ser para cualquiera. Es un modo de gestión ambiental.

Pp.: - ¿Son normas técnicas que apuntan fundamentalmente a la comercialización y no al ambiente?

Doc.: - Sí. Y a la producción también, pero en aras precisamente de minimizar los riesgos de la contaminación. Usted ¿tiene sus dudas? El objetivo teórico es ese. Lo que usted está diciendo es muy interesante y también pone el acento en que, efectivamente, el interés de esos grandes países evidentemente es más la comercialización (con toda la interacción que de algún modo, redundando sobre su propia actividad), que lo que pasa en el medio donde se produce el producto.

Pp.: - Claro, se me ocurre citar un ejemplo menor: el otro día, en una pinturería, la empleada usaba calzado de plomo porque la empresa tenía normas muy estrictas que exigen a los empleados calzar ese tipo de botines (aún en verano), justamente para el tratado de las pinturas. Me preguntaba si esa empresa cumple tan estrictamente la evitación de contaminación, tratando de no volcar pintura al río. ¿Es tan estricto ese control?

Pp.: - Ahí hay dos cuestiones: una es de higiene y calidad y otra de protección ambiental. Yo creo que la ambiental está diseñada en función de una sociedad que privilegia los premios y castigos, en donde se premia a aquella empresa que cumple con cierta cuestión ambiental permitiéndole acceder a un mercado selectivo que va a consumir sólo los productos elaborados bajo esa norma. Y castiga a aquellos que no la cumplen.

Doc.: - Esto con los derivados de la madera en las grandes cadenas de comercialización en Europa, es clarísimo. Hay cadenas que prácticamente concentran toda la comercialización y venden sólo productos que siguen esta norma y tienen el sello de calidad. Lo que pasa es que los consumidores no consumen otras.

Pp.: - La empresa grande que se aviene a implementar una norma ISO 14.000, tiene que armar un sistema de gestión ambiental y cumplirlo porque debe responder ante una auditoría. Por otro lado, el ENRE dictó una norma obligando a las generadoras de energía térmica a que cumplan con la ISO: tienen que implementarla. Hay posibilidades de que esto vuelva para atrás por la presión de empresas más grandes.

Doc.: - Sería muy interesante que se pudiera exigir eso. Sería mucho más de lo que hoy en día se aplica.

Pp.: - Sí, porque esto incluye molinos etc. Con respecto al tema regional, por otra parte, el problema de regionalizar hace que la competencia genere “cotos de caza” donde la gente de medio ambiente y sus allegados que tienen consultoras abocadas al tema, hacen que algunas empresas puedan acceder a la aprobación de proyectos nuevos de construcción o utilización de nuevos recursos, sólo si contratan a estos empresarios. Inclusive, pagando un canon más potente. Tiene que haber un organismo de control para esto. Al regionalizarlo, cuanto más se achique, más fácil resulta.

Doc.: - Sí, porque esto sólo puede apuntar a fenómenos que constituyen una parte de la sociedad, sin querer que eso substituya a las autoridades estatales por lo menos de coordinación, es absurdo.

Pp.: - Entonces es mejor que se regionalice, porque van a intervenir 3 ó 4 provincias y no va a haber una sola provincia que dirija sola.

Doc.: - Esto es útil con respecto por ejemplo, a la estructura de una cuenca, un valle, para que le de un sentido topográfico y de actividad económica propio. No es necesario que sean todas las provincias, sino las partes influenciadas. Supongamos la cuenca del río Paraná, del río Colorado. No decimos que esté mal. Me parece que usted apunta al caso en que una región puede dar ventajas comparativas que implican un daño para las restantes partes del país. Esto evidentemente, infringiría normas constitucionales, porque ahí sí se impone el tratamiento político de la cuestión; hay una competencia que no es propia de zonas autónomas sino prácticamente representa lo que podría pasar entre países soberanos. En esos casos sí tiene que concurrir la autoridad nacional a poner coto. Esto lo habíamos visto cuando hablamos de distribución de competencias.

Pp.: - Un ejemplo es cómo se maneja el riego en la provincia de Buenos Aires, en donde hay zonas que se inundan y otras que no; el tema atinente a las distintas jurisdicciones es bastante grave en este caso.

Doc.: - La solución regional precisamente apunta a evitar eso. Eso pasa mucho en los interpartidos, en la medida en que la solución se ve de una manera mucho más holística. Por ejemplo, el problema de la cuenca del río Salado, no debería producirse. Si la solución es simplemente un “parche” aplicado por un partido, es obvio que probablemente la obra que hagan o lo que resuelvan, va a anegar al partido vecino.

Pp.: - Es parecido a esto lo que está haciendo el Unirec con el río Reconquista: todo un catastro con todas las empresas que pueden generar residuos que van al río. En este catastro aparecen unas 800 empresas. Se busca apuntar de a poco e ir acotando para ver qué se puede hacer para solucionar los problemas que tiene el río.

Doc.: - Sería como una planificación de los usos del río.

(7) Continuamos: el procedimiento de reactualización legislativa: lo vimos en la clase pasada en relación al sistema que prevé el convenio australiano.

(8) Por último, en materia de riesgos, la posibilidad de instaurar un sistema particular de seguros ambientales, también es muy interesante. La Unión Europea es la que más ha evolucionado a través de determinados convenios, reconociendo la necesidad de la obligatoriedad de que una serie de actividades deban tener seguros por temáticas ambientales. Seguros de muy difícil determinación porque es muy difícil cuantificar los riesgos ambientales, pero se trata de que los distintos contribuyentes a los fondos para esos seguros, sean aquellos que tienen alguna incidencia en ese riesgo ambiental, ya sea porque son los operadores o porque son los beneficiarios. Es decir: no sólo aquel que realiza la obra y obtiene beneficio de esto es quien tiene que hacerse cargo y contribuir al seguro ambiental, sino también todos aquellos que se benefician de ella porque de algún modo han aceptado el riesgo. Por lo tanto, tienen que proveer a esos fondos, que son muy importantes. El seguro ambiental, a partir de las compañías que los otorgan, lleva indirectamente a un proceso de normalización parecido a lo de las normas ISO, porque obliga a un modo de gestión que se adecue a distintas normas y reglamentaciones de las compañías de seguros y las somete a auditorías permanentes. Esto es porque las compañías de seguros van a ser grandes vigiladoras: deben cuidar los riesgos a los que van a tener que hacer frente. Entonces, por esa vía también se logra un modo muy interesante de protección del ambiente.

Pp.: - En lo que es biotecnología ambiental ¿podría haber un seguro ambiental? ¿qué le parece a usted?

Doc.: - No soy un especialista en la materia. Ahí se necesita un economista, un científico de la rama de la biotecnología.... Así no le puedo contestar, tiene que ser muy concreto. No es fácil. Además no es fácil porque la temática ambiental, en muchos tipos de fenómenos de residuos, es muy difícil de cuantificar a priori. Fíjese que en EEUU se ha descubierto que muchos residuos que han sido depositados en capas muy, muy profundas del suelo, durante una X cantidad de tiempo, no causaron ningún daño ambiental; se transformaron en serias fuentes de daños después de 2 ó 3 décadas. Entonces, no es nada fácil ¿cómo se hace? Ahí está la dificultad. Para el campo de los seguros, también este tema que decíamos que revoluciona tanto el Derecho, es otro serio desafío. Porque precisamente, muchos de los aspectos fundamentales del Derecho de seguros deben ser revistos. Por lo pronto, hay que revisar permanentemente los riesgos de potenciales actividades, emprendimientos, para fijar los fondos y las primas. Lo cual es totalmente contrario a lo que dice el Derecho de seguros. Hay que encarar la seguridad con plazos más amplios, para no cambiar la ecuación por la cual se contrató el seguro. Por eso se necesitan fondos tan importantes para hacer frente a las consecuencias, de lo contrario, el sistema no funciona.

Pasemos entonces al tema Participación Pública en particular y desarrollaremos “Audiencias Públicas”:

### **¿QUÉ ES UNA AUDIENCIA PÚBLICA?**

Es una oportunidad de encuentro formal entre ciudadanos (individuos o grupos) y gobernantes con el objetivo de que el conocimiento teórico y la experiencia práctica y vivencial del conjunto de la población pueda ser capitalizada y reflejada por las autoridades en los procesos de toma de decisión. (1)

### **¿POR QUÉ UNA AUDIENCIA PÚBLICA?**

La audiencia pública es un mecanismo de democracia participativa.



La idea de que los gobernados sólo actúan cuando se trata de elegir a sus gobernantes mediante el voto (democracia representativa), es insuficiente para hacer frente a los problemas que enfrenta la sociedad .

La democracia representativa debe ser, además, participativa.

La vida democrática moderna requiere un rol cada vez más activo de la población en la toma de decisiones públicas y en el control y ejecución de esas decisiones. (2)

Ustedes saben que una audiencia pública es una reunión de personas. ¿Qué personas? todas aquellas susceptibles de ser afectadas por una determinada decisión. Esa reunión tiene por objeto pronunciarse respecto de una decisión a ser tomada. Esta convocatoria puede ser hecha tanto a instancias de la autoridad que va a tomar la decisión como a través de los mismos interesados (ya sea interesados en que se efectúe la audiencia pública o interesados en que se lleve a cabo un tema u obra determinada).

(1) Se parte de la base de que el mero asesoramiento técnico – científico de todo decisor (siempre lo ha tenido) no alcanza. Hay un conocimiento que supera la técnica y la ciencia y que sólo puede ser trasladable por aquellos que componen el universo comunitario del lugar donde se va a llevar a cabo esa decisión; ellos también quieren expresar lo que -entienden- debe o no debe ser.

(2) Acá se habla también de que no sólo se puede reducir la participación al elegir; todo lo que vimos.

Pasemos a otro concepto:

### **¿PARA QUÉ UNA AUDIENCIA PÚBLICA?**

La audiencia pública se justifica en la creencia de que lo que conoce el gobernante, a los fines de tomar una decisión, debe necesariamente complementarse o completarse con los conocimientos y deseos de la comunidad.

De ese modo, la participación en las audiencias públicas, tiene por objeto contribuir al mejoramiento de la calidad de las decisiones que adopten las autoridades.

Primer punto –y es el más controversial- el efecto de una audiencia pública es no vinculante. Es decir, lo que se expresa en la audiencia pública no obliga al decisor. Lo ilustra, lo informa, lo asesora, pero no lo obliga. De ninguna manera substituye al decisor, quien está legitimado por el voto para tomar la decisión, en la toma de decisión misma.

Primer efecto que esto genera en la gente que escucha hablar de audiencia pública: “Entonces, ¿para qué la audiencia pública?”. En primer lugar: para una cantidad de efectos que están allí. Después voy a tratar de explicarles: en una buena legislación de audiencias públicas, en la medida en que la audiencia pública se inserta en el proceso de decisión, genera efectos semivinculantes o de semivinculatoriedad.

### **¿QUÉ VENTAJAS REPORTA LA REALIZACIÓN DE AUDIENCIAS PÚBLICAS?**

- Para la ciudadanía:  
Oportunidad para opinar, objetar e incidir en las decisiones del gobierno. (1)  
Oportunidad para conocer las perspectivas de otros ciudadanos y de sopesar consideraciones ambientales con las sociales y económicas. (2)  
Igualdad de oportunidades para expresarse y para hacerse oír de todos los que intervienen. (3)  
Oportunidad para la búsqueda de consensos.
- Para las autoridades:  
Oportunidad para comunicarse con la diversidad de actores sociales.

Oportunidad para mejorar la calidad de las decisiones al permitir una adecuación entre ellas y las pretensiones y aspiraciones de los destinatarios de esas decisiones.  
Oportunidad para acceder a mayor información.  
Oportunidad para demostrar mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones. (4)

(1) Entender lo que cada uno piensa. Tener como una suerte de espacio en el cual los distintos sectores interactúan. En la mayoría de las sociedades, en particular en Argentina, no pasa eso de escuchar al otro. La audiencia pública no es un lugar de debate, es un lugar de transmisión de ideas, de conocimientos y de modo de abogar ante la autoridad. No es para pelearse con el otro porque piensa distinto. Uno de los elementos fundamentales a evitar en la audiencia pública es que la gente debata entre sí.

(2) Generalmente, en base al conocimiento técnico estrictamente dicho o el asesoramiento (desde el punto de vista político del decisor, que no tiene nada de malo), no se tiende a una visión holística, sino que la mirada tiende a reducirse a ese aspecto exclusivamente y no se ven ni se sopesan una cantidad de otras consecuencias. Las audiencias públicas generalmente sí las trasladan.

(3) Es decir: la idea del lobbie cívico. Aquí, de alguna manera, el objetivo de la audiencia pública es transparentar a los lobbies. Si quienes más gravitan sobre las autoridades, lo hacen de manera solapada, en los corredores (lobbie es el corredor o la recepción de un lugar), porque por su peso específico (ser poderosos) pueden acceder a la autoridad sin ninguna responsabilidad porque se hace en secreto, y como factor importante de corrupción, la idea es que, a la larga, un proceso de audiencias públicas tienda al menos a transparentar eso. Y que esos mismos poderosos tengan que bajar al ruedo de la audiencia pública y tengan que ser oídos por otros.

Por otro lado, quienes no tienen poder específico individualmente, puedan anteponer el peso del número al peso de pocos que tienen poder económico o sindical, dado por una circunstancia X que no hace a “un voto – una persona”.

De hecho, en las sociedades donde hay más audiencias públicas y se hacen de manera regular, los sectores de los “sin voz”, son básicamente representantes de ONGs. La gente no puede estar todos los días participando. Podrá en algunas cosas, se sentirá mucho más involucrada porque es algo que le concierne de manera particular o es un tema que le gusta, etc. Pero, en general, la gente no tiene tiempo, entonces, en gran medida, la participación se da a partir de ONGs que son representativas y muchas veces viven de la adhesión y de la cotización de millones de personas. Es muy común en los países escandinavos, ciertos estados europeos, en los EEUU, en Australia: en ciertos lugares es muy común que eso suceda a través de ONGs poderosísimas que se plantan y tienen su “batallón” de profesionales, de lobbistas, de técnicos. Van en representación y plantean el tema. Por ejemplo, en este momento en Argentina, en el tema del contrato con Australia para la construcción del reactor nuclear, se pone esa opción. El ingreso de residuos nucleares creo que es uno de los elementos más claros donde se ve el modo como están trabajando las ONGs: de la mano de Greenpeace se hizo un colectivo de 70 organizaciones ambientales; se planteó todo un cuestionamiento de orden constitucional, de orden técnico, de riesgos ambientales muy serios y a partir de allí, se empezó a modificar la evolución y concreción del fenómeno, inclusive con momentos (como el día de ayer) en que un enorme editorial en el diario La Nación estuvo dedicado al tema, a rechazar el contrato y a aceptar la posición de Greenpeace y de los ambientalistas. Esto habla de ONGs que abogan por el interés general, defienden un interés particular y llegan a acceder a los lugares máximos de ejercicio del poder, donde antes sólo llegaban los grandes sectores del poder concentrado. Digo esto para que no creamos que sólo pasa en los países más desarrollados o más ricos: eso pasa acá. Generalmente, vemos sólo lo negativo. Más allá de que uno esté de acuerdo o no con el

contrato, el fenómeno desde el punto de vista sociopolítico, creo que es apasionante. Casi no tiene precedentes.

(4) Todas las organizaciones que trabajan el tema de transparencia, abogan por una creciente participación de la ciudadanía, porque estos fenómenos de participación son, al menos, un antídoto importante contra la corrupción, ya que, de alguna manera, corren los velos, ponen en el escenario a la luz pública. No digo que sea imposible, pero se va dificultando mucho. Además, una decisión que es discutida en una audiencia pública, de alguna manera resulta “despiezada”, se la ve desde todos los ángulos. Cuando su inspiración es exclusivamente un negociado, es muy difícil sostenerla porque eso se cae. Por lo menos, cuesta mucho más trabajo armarla. No digo que sea imposible, pero, es un elemento al menos disuasorio y de disminución del riesgo corrupción – impunidad.

### **Efectos de una audiencia pública:**

Volvemos a lo que decíamos antes, este elemento genera mucha indiferencia en mucha gente que se entera por primera vez: “si no tiene efecto vinculante, vamos, nos reunimos y no sirve para nada porque no nos escuchan”. Un régimen de audiencias públicas genuino, tiene que prever dos efectos semivinculantes (este término es de cosecha propia). Les voy a explicar por qué.

El primero, es aquel que establece que, cuando en un proceso de toma de decisiones (la construcción de una represa, un puente o una determinada obra con riesgo ambiental alto) para el cual se considera obligatoriamente por ley que hay que hacer audiencia pública, si la audiencia pública no se lleva a cabo y se toma la decisión, la decisión es nula. ¿Por qué? Porque carece de causa. En todo acto administrativo, la causa es un elemento esencial. Cuando no está presente, se produce la nulidad absoluta del acto que se quiere dictar. Es decir: los motivos fundamentales que llevan a la realización. Este es el primer efecto. En Argentina, este primer efecto ya ha sido aceptado por la Jurisprudencia. Cuando veamos el acceso a la Justicia, vamos a ver que hay una cantidad de decisiones que, desde 1995, han anulado determinados actos gubernamentales porque se prevenía en el proceso de toma de decisión la celebración de audiencias públicas que no se llevaron a cabo. Además, la ley 6ta. de audiencias públicas de la ciudad de Buenos Aires, lo expresa en un artículo a ese efecto: dice –palabra más, palabra menos- que cuando por un motivo constitucional o legal, la audiencia pública sea necesaria para tomar una decisión, la no celebración de la misma provocará la nulidad absoluta e insanable, cuando dicho acto haya sido dictado no obstante la no celebración de la audiencia.

Segundo efecto de semivinculatoriedad: se hace la audiencia pública. Toda audiencia pública, como producto de la misma, importa la elevación de una suerte de informe de conclusiones, un acta en donde aparece lo que se eleva a la autoridad. Cuando de ese informe surge la negativa total o parcial a llevar a cabo, el emprendimiento o lo que fuere, por el cual se celebró dicha audiencia pública, la autoridad pública no está obligada a hacer lo que en la audiencia se le dice. Pero si hace lo contrario, debe fundamentar razonablemente, con una argumentación razonable y no arbitraria, los motivos por los cuales se aleja de aquello que se le recomienda en la audiencia pública. En Derecho, hablar de razonabilidad, tiene mucho sentido porque es una palabrita casi mágica que da la medida de lo que puede ser y de lo que no puede ser. Es decir: la proporción entre lo que se decide, lo que se quiere proteger y el sentido de lo que se aconsejó. Supongamos: si en la realización de esa obra (una represa) se establece desde la audiencia pública la necesidad de hacer una cantidad de obras de mitigación que reconozcan un tipo de entubado, una tecnología particular, etc., etc., y el desconocimiento por parte de la autoridad y su fundamentación sea una vaguedad total, pues bien: esa no razonable argumentación también produce la nulidad del acto.

Pp.: - Si cualquiera de los participantes expone o postula, la decisión ¿se anula?

Doc.: - No, porque generalmente, en las audiencias públicas se dan tendencias, surgen posturas; hay dos o tres posturas. Muchas veces, cuando es algo impugnatorio, aparece a través de un reclamo muy fuerte que es casi consensuado. Ya viene más o menos armado. Si no, es una comunidad sumamente anárquica que no logra nada porque si cada uno trae algo distinto, es un “gallinero”. Digamos cómo son las cosas en la realidad. En la ciudad de Buenos Aires, tenemos un ejemplo muy claro con la línea “H” del subterráneo. Cuando se hizo la audiencia pública, surgió la recomendación de que el trazado no empezara de norte a sur, sino de sur a norte. Se explicó por qué, ya que implicaba hasta una concepción cultural distinta: ¿por qué, una vez más, generar transitoriamente (son varios años) beneficios al sector más rico de la población en lugar de tratar de hacerlo desde el sector más pobre, ya que el servicio además une a la provincia (casi llega hasta ahí)? Esto no pudo ser revertido, hasta el punto que ya se está haciendo al revés: es la primera vez que en una obra de ese tipo se invirtió la preferencia. Es muy interesante porque la autoridad, directamente aceptó y corrigió el trazado, aún cuando estaba todo listo. Otra de las pocas cosas positivas.

Pp.: - ¿Quién evalúa que las justificaciones que dan para no hacer la audiencia pública son válidas o no?

Doc.: - En primer lugar, la autoridad que lo quiere llevar a cabo. Si las partes interesadas de la comunidad, entienden que esto no es así, aparece el otro efecto que es el acceso a la Justicia, la posibilidad de que un juez tome la decisión y evalúe si eso fue o no razonable, si fue arbitrario o no y si se compadece con lo que la ley dice. La ley 6 por ejemplo, establece los dos efectos.

Ahora sí veamos las formalidades para la audiencia pública. Esto es importante porque muchas veces la gente dice: “la audiencia pública no sirve para nada, me convocaron pero en realidad no pude hablar...” Eso ocurre porque en realidad, lo que hicieron no fue una audiencia pública, sino una suerte de simulacro falseado.

### **¿CÓMO SE ORGANIZA UNA AUDIENCIA PÚBLICA?**

- Definición del tema de la Audiencia Pública.
- Quién convoca: El gobierno de la ciudad.
- A quiénes se convoca:  
El tema concierne a los vecinos que residen en la zona aledaña a la de posible ubicación del proyecto y a toda la comunidad. La participación de los ciudadanos puede ser en forma personal o en representación de organizaciones
- Información disponible a la ciudadanía.  
Estudios técnicos referidos al proyecto de instalación del proyecto.
- Cómo se convoca  
A través de los medios de prensa local, carteles en las iglesias, clubes y otros lugares de reunión pública.
- En la convocatoria se debe explicar: tema de la audiencia pública; lugar y hora en que se llevará a cabo; el orden del día y lineamientos básicos del reglamento de la audiencia.

Hay que definir bien cuál es el tema e informarlo con una anterioridad suficiente que tiene que estar establecida en una ley de reglamentación. Tiene que ser informada mediante una cantidad de medios públicos. Información disponible para la ciudadanía: todo lo relacionado con la decisión que se va a tomar y lo que se va a discutir en la audiencia pública tiene que ser puesto a disposición de la gente para que lo conozca. En cuanto a lineamientos básicos del reglamento

de la audiencia, se contempla: el uso de la palabra; quién lo da, cuánto tiempo puede usar cada persona. El hecho de que no haya debates entre las personas. Que cada persona vaya hablando en función de un orden que se establece en un listado a partir de un momento en que cada uno se anota. Si quiere preguntar de nuevo, debe esperar a que se termine y se lo convoque. Lo importante es que la mayor cantidad de gente pueda hablar y no que algunos monopolicen.

Pp.: - Aquel que se anota ¿debe decir previamente sobre qué va a hablar?

Doc.: - No, porque eso es como una censura. Lo que muchas veces sí se hace en algunas audiencias públicas, es un panel previo, no de muy largas exposiciones, pero sí de determinados técnicos que puedan explicar algunas características. Por ejemplo: acá se trató sobre una planta de saneamiento que estaba muy discutida, se le dio lugar a tres ingenieros que tenían distintas posturas (siendo personas muy respetadas en la comunidad), para que de algún modo defendieran la postura o estuvieran en contra, dando los motivos técnicos. La gente escuchaba.

Pp.: - ¿Responden técnicamente desde la palabra oficial?

Doc.: - No, desde una postura objetiva. Inclusive, en esa oportunidad recuerdo que había alguien muy cercano al gobierno, alguien que era una personalidad del mundo académico, y alguien que estaba cercano al mundo empresario (aquellos que iban a efectuar la construcción). Son las distintas visiones y la gente podía obtener por esa vía, un conocimiento técnico. Quien dirige la audiencia pública, no puede ser nunca la autoridad que convoca, porque eso sesga enormemente. Tiene que ser alguien contrario, alguien que pueda tener las características de mayor objetividad posible: un director de escuela, un escribano público, alguien que de alguna manera asegure que va a actuar con total objetividad respecto del uso de la palabra, que es lo básico. Encontrar el tiempo que cada persona usa, impedir los debates, impedir que una persona hable demasiadas veces no permitiendo que lo hagan otras; todos los temas, en fin, que hacen al desarrollo de la audiencia.

### **REGIMEN DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

- El derecho de acceso a la información.
- Deberes de los funcionarios.
- Excepciones al principio de publicidad.
- Modalidades de acceso a la información.
- Inversión de la carga de la prueba en caso de negativa.
- Responsabilidad del funcionario incumplidor.

Vamos a tocar ahora el tema del acceso a la información pública: ustedes recuerdan que en la clase pasada dijimos, en primer lugar en base al sistema, que la información es el insumo básico para que haya una participación genuina. Quien participa sin información, en realidad, sin conocimiento de causa, va a hacer un aporte muy poco útil. Además, en un esquema de participación donde no hay acceso a la información pública, algunos sí la tienen (son los que están más cerca del lugar donde se toma la decisión), lo que genera una participación desigualitaria. Algunos saben, otros no, por lo tanto se generan nichos de desigualdad. ¿Cuáles son los elementos de libre acceso a la información? En primer lugar, ustedes recuerdan que el libre acceso a la información no es sobre acto ya tomado, sino que es sobre todo lo que sustenta una decisión a tomar, sea de carácter administrativo, legislativo, etc. Información son todos los datos, informes, dictámenes, pericias, informaciones en sentido amplio, que están sustentando, avalando y orientando la decisión a tomar. En el caso de la represa, son todos estudios de

variada índole técnica que recomiendan o no que se lleve a cabo la obra, dónde tiene que estar ubicada, etc.

Recuerden que en la clase pasada habíamos visto libre acceso a la información pública, es decir, ese derecho que tiene toda persona de solicitar y recibir información por parte de un autoridad pública. Y la obligatoriedad por parte de esta última, de tener que brindársela. Frente a este derecho, existen los deberes correlativos de aquellos funcionarios públicos que deben brindar la información. Funcionario público debe ser equiparado a aquella persona que presta servicios dentro de una empresa de servicios públicos, que está brindando servicios de interés general. Es decir: la obligación de brindar información no se limita a las personas públicas estatales sino que también se traslada a aquellas personas privadas o públicas no estatales, que cumplen funciones de interés general. En ese caso, más allá de lo que implica el negocio privado, lo que debe primar es la satisfacción del interés que se pretende brindar. Por ejemplo, una empresa de servicios públicos o que realiza obras de interés de la comunidad en su conjunto.

Ahora bien, este principio general, ¿admite o no excepciones? De hecho, tanto en la primera ley de acceso a la información pública (Ley de Información Pública de los EEUU), se establecen básicamente tres campos sobre los cuales pesan excepciones para brindar información. Ellos son: 1) en primer lugar, el secreto o sigilo industrial (fenómeno sobre los procesos de industrialización o fabricación de productos); 2) los elementos que hay en una negociación donde estén en juego aspectos que hacen a la seguridad/ la defensa o las relaciones internacionales; 3) por último, el derecho a la privacidad o a la intimidad. De todos modos, estos tres campos tienen que estar perfectamente bien definidos y acotados, de lo contrario, se transforman en un tamiz y cualquiera puede alegar la existencia de alguno de estos tres causales para no brindar información.

En segundo lugar (además de la necesidad de que en la norma aparezca correctamente definida, qué se entiende por cada una de estas cosas, y que sea una excepción, no el principio general ya que en principio, se debe brindar), el otro elemento es lo que se denomina “la inversión de la carga de la prueba”. Es decir, aquel funcionario que no brinda información, debe fundar claramente por qué motivo no la brinda, en alguna de estas causales. Es decir, que ese modo en que la está brindando, sea razonable (aludiendo una vez más al concepto de racionalidad a que antes nos referimos).

Por último, tiene que existir una responsabilidad de parte de aquel que ha negado arbitrariamente, que ha frustrado, que ha limitado el derecho al libre acceso a la información, a través de una negativa que no es razonable.

Dentro de lo que es un régimen de acceso a la información, hay otro aspecto fundamental a tener en cuenta: el que se deriva de la necesidad de organizar un sistema de información pública. De nada sirve el reconocimiento del derecho a secas, si no está organizado el objeto sobre el cual se ejerce ese derecho, que es la posibilidad de acceder rápidamente a una información de tipo público. Esto es, la necesidad de que en cada lugar donde se genera esa información, se organice un servicio donde, como una suerte de banco de datos, se pueda acceder fácilmente a esa información. Que esa información esté suficientemente bien sistematizada y regularmente ordenada. Y al mismo tiempo, que se la actualice de manera periódica. Cuando hablamos de un sistema de información pública, estamos hablando de algo que está despersonalizado del funcionario con autoridad en cuya dependencia se genera la información. ¿Por qué digo esto? Porque desgraciadamente, en lugares con una cultura como tenemos en Argentina, se ve que aún allí donde hay una ley de acceso a la información pública (caso Ciudad de Buenos Aires, provincia de Chubut, en alguna medida la provincia de Mendoza, algún municipio) se presentan claros escollos a que se viabilice de manera eficaz y efectiva ese derecho.

Dichos escollos son los siguientes: en primer lugar, la inexistencia de esos sistemas de información pública. En segundo lugar, la necesidad de recurrir a la autoridad pública (por vía escrita, como un pedido especial) como una concesión que la autoridad le hace a aquel que quiere obtener la información, lo que de hecho coarta la mayoría de las veces. No es un servicio público que está a favor de, sino que una vez más se transforma en esta suerte de posibilidad para que la autoridad graciosamente brinde o no esta información. De hecho, la experiencia que se va teniendo en la ciudad de Buenos Aires donde existen dos leyes de acceso a la información (hay una ley general de información pública y una ley particular de acceso a la información pública de naturaleza ambiental) es que aquellos ciudadanos que han podido acceder a determinada información, han tenido que recurrir a la vía judicial, vía amparo, generalmente a través del apoyo de ONGs (como la nuestra) que tenemos fondos para poder representar –en algunos casos gratuitamente- a aquellas personas que lo precisan. Sólo en esos casos, hasta ahora, se accedió a la información pública. En los demás, que yo sepa, la renuencia ha sido generalizada.

Tanto en la cuestión ambiental como en otras, en algunas oportunidades a través de Poder Ciudadano o distintas organizaciones que (representando ciudadanos) han solicitado vía judicial y mediante todo un proceso, una medida de amparo y solamente así se logra la información. Lo que sólo excepcionalmente aparece como una cortapisa para que se de una información, se transforma en el procedimiento regular que, de hecho, de seguir así no sirve para nada: ¿cuántos pueden recurrir a la vía judicial para obtener una información y esperar a que llegue el recurso de amparo? Finalmente ya se hizo la audiencia pública, se tomó la decisión, se produjo el daño ambiental no querido y recién ahí vamos a tener la información.

La sanción no funciona. Acá es muy importante la responsabilidad de la sanción del funcionario incumplidor: evidentemente, eso acá no funciona.

Pp.: - En otros lugares ¿con qué rapidez se obtiene?

Doc.: - Y, es prácticamente automático. Para la mayoría de los gobiernos de democracias consolidadas, esto es moneda corriente; no es una cosa que presente especial dificultad.

Pp.: - ¿Puede figurar en una página web de la misma institución?

Doc.: - Sí, se accede directamente. Inclusive, hasta las informaciones sobre funcionarios, los cambios en su patrimonio. Todo está en sitios web. Lo tienen en muchos lugares. Pero claro, eso requiere un avance.

En este cuadro ponemos los elementos necesarios para que el derecho de libre acceso a la información sea operativo: institucionalización de un sistema de libre acceso a la información (lo que hablábamos). Creación de oficinas de información en cada una de las reparticiones donde se genera información. Asignación de recursos a sus efectos, sin duda. Y acá, aparece un tema clave. Seguramente surge el comentario: “esto es para países ricos”. Este es evidentemente un problema de opciones. ¿Qué ocurre? el gasto que esto insume, necesariamente reporta mucha ganancia por todo lo que se evita como dispendio en malas obras, en corrupción. Este es el cálculo: ¿cuánto logro con un procedimiento participativo de gente bien informada que actúa y operativamente permite una construcción de decisiones que hacen a una gobernabilidad sustentable, frente a un sistema donde en pos de ese ahorro, lo que se está prohijando es que en definitiva, haya corrupción, decisiones que violen derechos fundamentales, etc., etc.? Creo que la discusión hay que plantearla desde ese lugar, porque si no, es una discusión que es imposible ganar. Desde la fría óptica de los números, hay que decir: “esto sale tanto, hay que verlo como un medio para lograr un ahorro importante”. Ahorro importante por un lado, en cuanto a

beneficios de decisiones que hacen a la gobernabilidad porque son más eficaces, más efectivas, pero además ahorro en cuanto a herramienta útil para evitar corrupción. El “ocultismo” ayuda.

Es un ejercicio que va muy reñido con el ejercicio discrecional del poder. Va muy reñido con el modo personal de ejercer el poder muy unido con el subdesarrollo en el manejo de la autoridad. El secretismo es, casi diría yo, un elemento esencial para eso, porque es ahí donde se pulveriza, se destruye la otra modalidad. Es muy difícil.

Pp.: - Pero los costos son cada vez menores y la gente especializada también es bastante.

Doc.: - A lo mejor, también se puede reasignar gente que muchas veces está absolutamente sin cumplir tareas.

Pp.: - Lo que pasa es que tiene que haber un presupuesto básico para todo esto: que el bien común prevalezca sobre el bien particular. Si no se parte de ahí...

Doc.: - Es que además, parte de una noción de bien público esencial. Y parte además de la idea de que, quien está ocupando una posición de autoridad lo hace en forma pasajera y lo que hace allí tiene un exclusivo sentido de servicio público. Para que haya servicio público, lo que hace el servicio tiene que ser reconvertido en todos sus aspectos con quienes gobiernan y con quienes son gobernados, si no, se transforma en una posición de privilegio. Es una condición casi filosófica de ejercicio de la autoridad.

Y también, ¿qué porcentaje de la población sabe que existe ese tema? Acá aparece un elemento esencial que es la capacitación de la ciudadanía para el ejercicio de estas herramientas. Esto es básico. Luego de que veamos el tema de “acceso a la Justicia”, vamos a ver un cuadro donde se ve todo lo que reconoce la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que es inmenso. Sin embargo, casi no está en práctica nada de todo eso, es muy poquito. En gran medida, porque la ciudadanía no es consciente y no ejercita. O sea que esto tiene que ir acompañado de un proceso de capacitación, si no, no tiene ningún tipo de validez. Absolutamente. Si no, queda como virtual.

El medio de comunicación puede ayudar muchísimo porque se puede orientar sobre, por ejemplo, zonas donde hay empresas que tiran sus residuos en los ríos: a dónde se puede llamar, qué pueden hacer, y así, se van generando movimientos.

La participación se nutre con más participación. Allí donde no hay una demanda de participación, la misma queda muy acotada. En definitiva, las autoridades nunca van a abrir esos espacios voluntariamente. Porque los consideran (de manera absoluta) como algo que: primero, les entorpece el ejercicio de autoridad, se los complica. En segundo lugar, parten de una concepción según la cual, los espacios de poder no se ceden: en gran medida la filosofía de nuestras autoridades, en todos los niveles y en todos los partidos. “No se ceden espacios de poder” es un sonsonete. Evidentemente, la participación en la información, es muy importante para ejercer el poder. Con lo cual, si esto no surge de una fuerte demanda social, es muy difícil que se pueda ir consolidando.

Empezar una democracia tiene que mover todo ese tipo de cosas y lleva un tiempo, no es de un día para el otro. Hace a todo un estilo de vida. No sé si les comenté que casi siempre pongo como ejemplo, el tema del sufragio universal obligatorio. Algo tan sencillo como es el sufragio, costó más de un siglo para que, en la mayoría de los países o en muchos de ellos, se hiciera sin que fuera calificado a través de padrón confiables, y que se pudieran garantizar elecciones



transparentes y válidas. Esto tardó... Además, la incorporación de la mujer. En Suiza, por ejemplo, uno de los países más civilizados, recién en la década de 1960 la mujer empezó a votar.

Desde la transparencia en el sufragio hasta un sistema electoral confiable, son todos elementos que hacen al derecho a sufragio activo y pasivo, que parecía algo de mucho más fácil materialización que otras cosas que son más sofisticadas y exigen de la reunión de muchos más elementos. Sin embargo, uno ve que es una lucha permanente y llevó muchísimo tiempo por lo menos, llegar a que fueran confiables los padrones, que hubiera una autoridad electoral mínimamente confiable y que hubiera universalidad en quiénes votan. Todo esto es una lucha que lleva mucho tiempo. Creo que están muy ligada también al tamaño del lugar donde se lleva a cabo. Si esto prolifera en los municipios, es el lugar ideal: la gente está más motivada, puede controlar mucho más, hay inmediatez entre gobernante - gobernado. Eso, después hace de "correa de transmisión" para otros niveles. Sería muy importante que se pusiera en práctica en la Ciudad de Buenos Aires la ley de comunas: división de territorios conforme el plan constitucional que exige todas las herramientas de participación, un órgano electivo político acompañado por un órgano asesor integrado por representantes de todas las organizaciones de la sociedad civil. Si se pusiera eso en marcha, evidentemente facilitaría y agilizaría muchísimo. Además, muchas de las cuestiones de la ciudad, estarían a nivel barrial, donde la gente puede dominar algo. Si no, es la superestructura totalmente alejada.

Esto surgiría a continuación de la idea donde los ciudadanos podríamos tener decisiones. No ya el organismo gubernamental. Si existiera de parte de la gente la presentación de manifestaciones, cartas y la demanda en los medios de participación para que eso se haga, es probable que funcionara. En cambio, si hay silencio, a nadie le importa. Es que ni siquiera sabemos si está el proyecto o sobre los plazos. No sabemos nada de esto. Yo les diría que estoy convencido de que el 90% de la población de la ciudad ni siquiera nunca leyó un artículo de la Constitución. Estoy convencido. No los quiero criticar a ustedes, pero eso habla de toda una cultura política. ¿En qué medida el ciudadano de una determinada comunidad puede involucrarse y demandar calidad institucional, si no tiene ni siquiera la inquietud de conocer las normas básicas que regulan las relaciones que hacen al gobierno de esa comunidad? No lo digo como crítica, pero cuando uno va a dar cursos a otros lugares en determinados países, esto no pasa; la gente ahí pregunta a partir de lo que sabe el artículo.

El enforcement tiene que ver con eso. Muchísimo. ¿Cómo va usted a lograr que se cumplan normas si no sabe lo que dice la norma? Ni sabe que eso se lo deben. Digamos que el enforcement en gran parte es un producto cultural. Esta suerte de misterio de por qué, en determinadas comunidades la mayor parte de las normas se cumplen... "Misterio" en el sentido de que hay una cantidad de factores que llevan a eso, desde una cultura cívica, un sistema de representación mucho más acabado donde la gente confía en sus representantes, desde una actitud psicológica que entiende que es mejor para todos cumplir con la norma porque de alguna manera se perjudica aún aquel que podría violarla. Es un conjunto más una forma de castigar cuando no se cumple, que también es efectiva. Generalmente es una combinación: ni un exceso de represión ni tampoco un exceso de laxismo ni permisividad. Es un término medio. Es un tema de premios y castigos que da como resultado que las normas fundamentalmente se cumplan.

Yo soy un convencido de que muchas veces, las enormes violaciones constitucionales que se dan en nuestro país, que son casi groseras, se producen por el desconocimiento por parte de la gran mayoría de lo que se está violando. O no se emplean elementos para evitar esas violaciones porque la gente tampoco sabe. Frente a esta estadística que es una suposición mía (creo que no me quedó corto), de que el 90% de los porteños nunca siquiera leyeron un artículo de su constitución que ya tiene 6 años, al mismo tiempo, por supuesto tampoco saben que tienen

derecho de libre acceso a la información pública. Por ejemplo, tampoco saben que son obligatorias las audiencias públicas en todo lo que hace a la temática urbano ambiental y que antes de un determinado emprendimiento, cuando ya se empieza a construir y sobre el cual se duda, tienen derecho a exigir que se haga una audiencia pública. Porque es obligatorio por el artículo 62 de la Constitución. Y que además, antes de hacerla, para saber si se puede o no, pueden ir a la repartición correspondiente para que les den toda la información de por qué se hace eso. Esto, creo yo, casi nadie lo sabe. Y como casi nadie lo sabe, la autoridad avanza. Hay mecanismos además de control social, por los cuales la autoridad ya sabe implícitamente que el avanzar en estas cosas tiene un enorme costo político. Es toda una suerte de conjunto de elementos.

Nosotros estamos ahora empezando un programa, precisamente de enforcement y vamos a hacer una conferencia internacional en los últimos días de mayo en un hotel céntrico. Se hace conjuntamente con una organización internacional que trabaja en estos temas; va a venir gente de distintos países de América para empezar a instalar estas cosas y para difundir precisamente las técnicas que aseguran el enforcement en la temática ambiental (que es una de las más desprotegidas). Si hay un campo en el cual se hace caso omiso a las regulaciones, es el ambiental. En un determinado momento, cuando uno durante años ha trabajado en elaborar proyectos, en comenzar con iniciativas y ve que no se cumple casi nada: basta de elaborar, veamos de qué manera logramos todo ese dispositivo para que se cumpla. En realidad, es un engaño lo que hacemos. Esto es un poco lo que nos ha llevado a hacer esto.

De alguna manera, para hacer cumplir, hay que conocer la norma. El camino está hecho, pero está demostrado también, que cuando la construcción normativa se realiza de manera participativa, el enforcement es mucho mayor, porque ya viene de un consenso previo en el modo como se elaboró, que es el producto de un consenso. Hay más partes conformes e informadas. Las dos cosas. Saben qué es lo que existe.

Pp.: - Pero acá, en la constitución, hablan del problema ambiental un poco para quedar bien, porque después, en la práctica no hay nada...

Doc.: - Sin embargo, frente a la total ausencia de toda preocupación, cuando se hace un balance a partir del dictado de esas normas, hay que reconocer que ha habido un progreso. Fundamentalmente, desde lo judicial. A partir del acceso a la Justicia, ha habido una cantidad de decisiones que han marcado rumbos. Con el tema de la audiencia pública, antes de que en la legislación de la Ciudad de Buenos Aires hubieran aparecido los dos elementos semivinculantes, hubo un fallo que posibilitó la planta de procesamiento de residuos peligrosos. Schroeder. Esto fue a nivel nacional. La Constitución Nacional en el artículo 43 (y hablamos de acceso a la Justicia) además del amparo judicial, tiene una variante del amparo llamado "amparo colectivo". Da la posibilidad de que, cuando lo que se esté limitando o se amenace de que eso ocurra, sea un derecho de tercera generación que esté eventualmente afectando un interés difuso (caso medio ambiente, consumidores- usuarios, discriminación u otros), esté legitimado el afectado, las asociaciones que propenden a la defensa de estos intereses y el defensor del pueblo. Es decir: no solamente el particular damnificado (aquel que puede demostrar que determinada realidad actual le ha producido un daño mensurable en su persona o en su patrimonio). Aquello que les presentaba como un axioma básico en Derecho Procesal, que dice "el interés es la medida de todas las acciones". ¿Cuándo hay interés?: cuando yo puedo demostrar que tal acto de la autoridad en particular, me produjo un daño que es mensurable y que está absolutamente relacionado con ese hecho y que me ha generado un determinado perjuicio patrimonial o personal. Si nosotros proyectamos esto a la defensa al medio ambiente, no sirve para nada el acceso a la Justicia, porque solamente va a poder acceder aquel que, como producto de un daño que ya se produjo, puede demostrar que ese daño le generó la inundación de su casa, o una

enfermedad insanable, etc. Se reparará con una indemnización. Es decir: todo lo que es la naturaleza del daño ambiental, no aconseja esto, porque todo lo que el daño ambiental importa como actividad es lo preventivo: que no se produzca tal cosa, porque las consecuencias deben evitarse.

Ahora bien: si no se ponen en marcha los dispositivos para la evitación ¿cómo hace un afectado porque integra el vecindario donde se va a llevar a cabo eso, para que un juez lo escuche y exija que eso no se haga, si él no puede demostrar daño en su persona ni en sus cosas? Además, es algo eventual y sólo puede demostrar que tiene una cuota parte de un interés que es de toda la comunidad. Esto, en materia de Derecho Procesal, es precisamente revolucionario. Admitir esto es dar por tierra con todo lo que sobre Derecho Procesal se estudiaba hasta mi generación. El amparo colectivo del artículo 43 da esta posibilidad que había sido negada y había un único caso donde aparece un interés difuso. Fue el famoso caso de las toninas overas. Fue un caso que curiosamente, dio casi inicio a la democracia.

En 1984, de la mano del abogado ambientalista, muy conocido, que ya murió y además fue un personaje notable, Alberto Catán (de hecho, se llama el “caso Catán” porque él fue el actor, el demandante), se impidió que un acuario extranjero pudiese capturar una cantidad de especies en vías de extinción, de la fauna marítima argentina en costas de Chubut (las famosas toninas overas) porque pudo demostrar que la captura de ese número de ejemplares, por las características particulares de esa especie, iba a acelerar la extinción de la misma. Ahora bien, ¿cuáles fueron los problemas que ahí se presentaron? Punto uno: la legitimación. No vivía en Chubut pero aunque hubiese vivido, se trata de un daño eventual y futuro. A partir del estudio (participaron en las pericias varias organizaciones ambientalistas del norte) se demostró que cuando se produce este tipo de capturas con estas especies, se dan suicidios masivos o se produce una inhibición en la reproducción. Además de todos los daños que se produce a la especie cuando se llevan ejemplares a los acuarios: generalmente viven muy poco. Pero eso se refería a la protección del animal, no era un estudio ambiental sobre la destrucción de una especie que produce la destrucción de un ecosistema. Tomó el caso un juez muy inteligente. Fíjense lo curioso de las constantes que hay: es una figura muy ligada a la historia judicial argentina: el Dr. Garzón Funes. El Dr. Garzón Funes fue el juez que anuló la licitación para la privatización de Aerolíneas Argentinas por haber sido un procedimiento absolutamente violatorio de normas esenciales del Derecho Público argentino, y que a raíz de eso se produjo el asalto horroroso de la Corte recientemente ampliada que le quitó el caso, anuló la decisión de la prohibición y permitió la licitación con el éxito que conocemos. Fíjense qué curioso, cómo un juez innovador e inteligente, en otras cuestiones también demuestra que era una persona valiosa.

Yendo al caso: ¿en qué se basó el Dr. Garzón Funes para legitimar a Catán? De algo que puede parecer muy abstracto: del Preámbulo de la Constitución Nacional. El entendió que, si uno de los elementos fundamentales de la constitución y de la finalidad de la existencia de la organización nacional, es la satisfacción del bienestar general, y que el Preámbulo es un elemento de interpretación básica de todas las norma de la Constitución, porque les da el sentido finalista, es evidente que no se puede permitir que se lleve a cabo una acción que deprecie el bienestar porque destruye un ecosistema. Y que el juez debía proveer de los elementos necesarios para que ese bien fuera protegido. Y que si esa protección era asegurada a partir de alguien que acudía a los estrados judiciales no para satisfacer un bien personal sino para que se cumpliera con el programa constitucional a través de lo que dice el Preámbulo... Si le estamos abriendo los estrados judiciales a quien simplemente se acerca para que se cumpla un contrato personal o se le satisfaga un problema económico, ¿cómo no lo vamos a hacer para aquel que en definitiva, obra exclusivamente en base a satisfacer el interés básico de lo que dice la Constitución? A partir de eso le dio legitimación y con eso se anuló el acto, porque se pudo demostrar con las pericias de las distintas organizaciones que, efectivamente, esa captura que se

había hecho muchas veces, había sido una de las causales en el pasado, de la aceleración de la destrucción de la especie. Además, las pericias remitieron a grandes tratados sobre el estudio de especies, y eso no se podía aceptar porque era violatorio de todo el sistema constitucional.

Después hubo varias tentativas para otras cosas y se consideró que “el interés es la medida de todas las acciones”, por lo tanto, se acabó. Cuando la Constitución consagra a partir de un dispositivo, una garantía constitucional expresa que es el amparo colectivo, que está legitimando expresamente a los tres actores (como decimos en Derecho): el afectado en función de una afectación como titular de una cuota – parte y no a partir de un cambio en sus bienes o en su persona; las ONGs, en tanto son actores que operan a la defensa de este derecho y el Defensor del Pueblo como el agente público que está precisamente para velar por la defensa de los derechos de las personas frente a actos abusivos de administración. Son tres elementos que posibilitan eso. El primer caso en que se utiliza el amparo colectivo es el caso Schroeder contra la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Nación. En esa época: María Julia Alsogaray. Cuento esto porque es muy interesante. ¿Cuál era la decisión respecto de la cual Schroeder y unas 500 personas más se amparaban? (utilizaron el amparo para perseguir la nulidad de un acto administrativo). Era un acto por el cual se llamaba a licitación pública para la construcción de una planta de tratamiento y disposición final de residuos peligrosos, en el Partido de Tres de Febrero. ¿Cuáles son los motivos esgrimidos?

Punto uno: la ley 24.051, en su reglamentación, exige la celebración de una audiencia pública antes de el lanzamiento del proceso licitatorio, en particular para la discusión de los pliegos. Y esa audiencia pública no se había celebrado. ¿Cuál es la posición de los amparistas, de la personas que persiguen la nulidad? Cuando en un procedimiento para la toma de una decisión se prevé una audiencia pública, si bien la misma en sus conclusiones no substituye la decisión, si no se la celebra el acto es nulo. Es decir, iba a tener el germen de lo que después tomó estado de situación, tanto en legislación local como en una cantidad de casos.

En segundo lugar, se fundamenta por qué ese grupo de personas estaba afectado. Llegan por el primer sujeto legitimado, el afectado. El juez decide que, como vecinos de ese lugar, eran potencialmente afectados, porque no se tomaban en cuenta una cantidad de elementos (celebración de la audiencia pública, el hecho de que la planta iba a ser ubicada en un terreno de CEAMSE, en cuya parte subterránea corría un acuífero que satisfacía las necesidades de bebida de la comunidad, en la medida en que la evaluación del impacto ambiental no iba a ser llevada a cabo por la autoridad pública, sino que era delegado en manos del adjudicatario). Había más elementos, pero estos fueron los que el juez tomó más en cuenta. Es un fallo interesantísimo, de primera instancia y después confirmado con la Cámara.

En cuanto al segundo punto, la ubicación de la planta fue la base para dar legitimación. No hay duda que está afectado aquel que, si de resultas de esa ubicación de la planta y por contaminación del acuífero que provee el agua potable sin haberse evitado la contaminación, esa persona va a sufrir contaminación y es un perjuicio. No es una planta cualquiera: va a tratar los residuos peligrosos. Entonces los legitima, les da el derecho a ser oídos por un juez, por su calidad de vecinos de ese lugar.

El primer punto fue la omisión de la audiencia pública: si está previsto hacerla y no se la lleva a cabo, el acto carece de causa, es nulo. El tercer punto importante (trabajaron muy bien esto), era el tema de la delegación en la realización del procedimiento de evaluación del impacto ambiental. El juez demuestra que un procedimiento de evaluación de impacto ambiental que va a llevar a cabo el mismo beneficiario (el adjudicatario va a ser juez y parte) no es posible. Ahí, además, surge una consideración muy interesante sobre el ejercicio del poder de policía. El poder de policía ambiental, expresa básicamente lo siguiente: en estos momentos de

estructuración del Estado, es totalmente aceptable que una cantidad de funciones que hacen a la ejecución directa de determinadas actividades, básicamente en materia de servicios, en materia industrial, etc., sean delegadas y el Estado se desprenda. De lo que nunca se puede desprender, es del poder de policía. Porque si se desprende del poder de policía, en realidad está negando la propia existencia de la autoridad. Si a la autoridad no le queda ni eso ¿cuál es el sentido del pago de las contribuciones? Si se vacía de eso, ya desaparece la autoridad. Al desaparecer, está llevando a cabo una decisión que es absolutamente nula de nulidad absoluta. Desaparece totalmente la posibilidad del control, de la fiscalización de actividades que, si está previsto un marco regulatorio y de control, es porque tienen una potencialidad y el interés de generarla.

En base a esta construcción que surge de la aplicación del artículo 43, 2do. párrafo, del amparo colectivo, se anuló ese acto. Además de ser un caso interesante, que sirvió para una evolución enorme en lo sucesivo, hubo una cantidad de casos que siguieron esta línea para anular muchas de estas decisiones o exigirle a la autoridad que tomara determinado tipo de decisiones. Digo esto porque demuestra que aún en situaciones donde se ejercía un poder tan omnímodo, donde la característica del “no control” fue una de las bases del poder, sin embargo, la acción firme, bien encaminada y bien fundamentada por una cantidad importante de ciudadanos, y con una buena difusión de los medios de comunicación, generó que ese acto no se implementara.

Por sobre todas las cosas, se apunta a defender un interés general, un interés propio. Fundamentalmente, podemos tener una cuota – parte. Así que, el acceso a la Justicia, que obra no sólo para evitar que se produzca determinado daño o impedir que se continúe en la generación del mismo, sino que también obra como elemento de control para que haya acceso a la información pública, para que las audiencias públicas se lleven a cabo como deben llevarse y para que todas las herramientas participativas sean respetadas, es un elemento sistémico fundamental, porque es como la posibilidad de que se castigue o se exija, ahí donde no se cumple lo que la norma prevé como elemento participativo. Completa el sistema.

En la Ciudad de Buenos Aires, el artículo 14 de la Constitución, el acceso a la Justicia es aún más amplio, porque tiene características de lo que se denomina “acción popular”: todo ciudadano, todo habitante de la ciudad, está legitimado por el solo hecho de ser habitante de la ciudad cuando en materia ambiental se lleva a cabo algún acto que contradice la legislación de orden público, sea ella de fuente constitucional o legal.

Hace unos meses que corre la versión sobre una planta de residuos patológicos en la zona sur. No sé que se ha hecho para evitarlo. Sé que se dice mucho, todavía no se ha podido demostrar que efectivamente se ha hecho. Acá va a ser interesante la participación. Hay muchos otros fenómenos. Si pensamos en todo el tema Dock Sur y todas las plantas petroquímicas con el terrible daño que producen.

Cuidado: yo no les quiero decir que a partir de esto está todo bien. Solamente les estoy mostrando pequeñitos ejemplos de avances y de la potencialidad que tienen estas herramientas si son realmente utilizadas y se aplican.

Pp.: - Otra cosa, a nivel más grande: hace unos meses, recibí un e-mail de esas cadenas de tipo ecológicas, acerca de todo el movimiento que se estaba generando para reclamar que el gobierno brasilero no realice la tala de ciertas zonas porque generan inundaciones. Ese tipo de cosa ¿cómo puede llegar a sustanciarse?

Doc.: - Acá aparece un tema de naturaleza internacional, lo cual evidentemente introduce un factor mucho más grave, en el cual se pone de manifiesto lo poco que ha evolucionado el Mercosur. En la Unión Europea, las normas de naturaleza ambiental, en un 80% son de fuente

comunitaria. Usted me dirá “son países más chicos”. Sí, evidentemente, pero de todos modos esto está señalando que hay un marco jurídico básico que hoy en día para tener un desarrollo sustentable exige una normativa regional. Si no, es muy difícil. En el caso del Mercosur, vemos al subgrupo 7 que se creó después, no surgió de manera directa del Pacto de Asunción (creación del Mercosur), pero los ministros se reúnen. Ha habido un protocolo en materia de transporte de sustancias peligrosas que es lo único que más o menos sirve como ejemplo de algo que podría progresar. El protocolo en materia ambiental: han rechazado cantidad de veces los distintos textos. Algunas veces, por culpa nuestra. Esto es una carencia muy grande. Se lo podría ver desde ese lado, si no, queda exclusivamente en función de una relación de fuerzas.

Pp.: - En la cadena de e-mails había más europeos adherentes que sudamericanos.

Doc.: - Mire, a raíz de un texto, y en relación al tema del enforcement, que es un elemento netamente cultural, me llamó la atención -porque estuve en Francia dando un curso- la cantidad de gente que me preguntaba sobre distintos temas que afectan ambientalmente a Argentina. Por ejemplo, la base militar en Tierra del Fuego, la tala de las lengas, y además están dispuestos ya a ponerse a trabajar en cadenas donde se evidencia una conciencia ambiental mundial. Acá, nos afecta a nosotros. Hace mucho a una conciencia, a una cultura. Ahí está el elemento capacitación y lo que los americanos llaman “awareness”, la concientización. ¿Cómo se hace para concientizar? Creo que hoy en día, en Argentina, con la ausencia de políticas públicas en la materia, es espantoso. En la época de Menem, las políticas públicas que se pusieron en práctica eran destructivas del ambiente, no protectoras. Hubo un sobredimensionamiento por lo menos en el espacio, de la Secretaría de Medio Ambiente. De la Rúa, en cambio, inauguró la era de la total indiferencia y la inexistencia de política. Por una vía o por la otra, una cosa nefasta. Y este gobierno (Duhalde), bueno... Ahórrenme los comentarios, directamente no existe. Entonces ¿cómo se llega, cómo se logra? Es un trabajo muy grande, nosotros hacemos talleres de capacitación.

Sobre el tema del planeamiento urbano, la presión de los sectores económicos que hay en la ciudad, es brutal. En este gobierno (por suerte, abortó por una presión muy grande que hicimos) se quiso incluir la Secretaría de Medio Ambiente dentro del Ministerio de Producción. Estuvo a punto de suceder. Tendría que ser al revés, o al menos, en un pie de igualdad y que se coordinen las decisiones. Pero, si la pone en la misma estructura, es matarla. Mejor no tener, porque es como una burla.

En cuanto a los distintos elementos de participación que tiene la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires: es interesante tener en cuenta que en gran medida, todo lo que es esta constitución, surgió del modo cómo se fue elaborando. En el reglamento de la constituyente local, se estableció una comisión de relaciones con la comunidad: se invitó a una cantidad enorme de ONGs para que pudiesen componer esa comisión y que generaran proyectos desde allí, dando la posibilidad de que tales proyectos fueran girados a las distintas comisiones y que, en el momento en que se trataran, las organizaciones que los habían redactado y presentado, pudiesen defenderlos con voz pero sin voto. No hay duda que fue un factor importantísimo de vehiculización de estas herramientas, porque prácticamente todas vinieron de la mano de iniciativas de ONGs.

Yo he hecho una clasificación. La participación en la planificación y la toma de decisiones: Por un lado, hay lo que denomino participación individual. En primer lugar está el presupuesto participativo (que no ha sido reglamentado), es decir, una ley que tiene que fijar los procedimientos de consulta para la determinación de los recursos y la base de gastos, de objetivo del empleo de recursos. Después está la audiencia pública, en el artículo 63, que puede ser

convocada por el Poder Ejecutivo, por la Legislatura y por la Comuna y que integra además, el denominado proceso de doble lectura.

El proceso de doble lectura prácticamente no se aplica en violación a la constitución; si se aplicase, otra cosa sería de muchas decisiones que sí se toman y que contravienen la disposiciones de base en lo que es medio ambiente. La doble lectura, está reservada prácticamente para todas las decisiones que hacen a lo urbano ambiental. Y exige un procedimiento en tres etapas, con mayorías calificadas. La primera etapa es dentro de la Legislatura, se hace lo que se llama “la primera lectura”. O sea, la primera sanción provisoria de la norma, para lo cual se necesita mayoría absoluta de miembros, mayoría calificada. La mayoría simple es el cuorum. Efectuada esa primer lectura, esa primera sanción, hay que convocar dentro de los 30 días a una audiencia pública, para que ésta estudie esa primera sanción. Efectuada la audiencia pública, y elaborado todo un documento que tiene que estar perfectamente bien confeccionado, se va a efectuar en la Legislatura la llamada “segunda lectura”. Es decir, una revisión de lo sancionado previamente a la luz de lo recomendado en la audiencia pública, donde, obviamente, de conformidad con lo que la ley 6 de audiencias públicas establece, actúa lo semivinculante. Es decir, allí donde se ha corregido la ley por la audiencia pública, para que la Legislatura pueda desecharlo, tiene que fundar razonablemente el motivo por el cual la desecha. ¿Se dan cuenta de que es un procedimiento participativo? Maravilloso: primero, evita que las normas sobre temas tan fundamentales se hagan “entre gallos y medianoche”, le está dando un período de mucha reflexión. Segundo, introduce como una cuña participativa en el corazón del proceso electoral que actúa como un factor de control de lo legislado y lo que se hizo, que ventila lo que sale de las entrañas de la Legislatura, que muchas veces no es de manos santas. Y lleva a una nueva lectura donde se mejora muchísimo; muchos defectos, a veces hasta de redacción.

Desgraciadamente, como prácticamente nadie sabe que existe esto, disfrazan la presentación de muchos proyectos. Por ejemplo, cuando se creó la Corporación del Sur: eso hubiera requerido de doble lectura. Pero se lo disfrazó como que era la creación de una autoridad de regulación, cuando en realidad es una autoridad de regulación que tiene facultades normativas sobre temas básicos de naturaleza urbano ambiental y de reconstitución total de toda un área importantísima de la ciudad. Entraba absolutamente en lo que el artículo 83 exige como doble lectura. Como nadie sabía.... pasó. Y así muchas otras. A lo que voy, es que, si esto actuara, sería un paliativo maravilloso, un factor maravilloso de mejoramiento de las normas.

La audiencia pública también se utiliza (y creo que es un factor fundamental) en la designación de muchos magistrados, por ejemplo, los jueces. Los jueces de la ciudad (en lo que podría ser un estándar de calidad en Argentina, yo diría que están demostrando ser tal vez los mejores jueces que hay en el país), primero tienen que ser seleccionados por el Concejo de la Magistratura, después se celebra una audiencia pública que es convocada por la Comisión de Justicia de la Legislatura y después la Legislatura es, en definitiva, la que los designa. Fíjense qué interesante: desaparece el Poder Ejecutivo como elemento de designación, que se ha demostrado que es el que más pudre (discúlpenme el término pero es bien gráfico) el proceso de designación. Es decir, es el que más lo politiza. En segundo lugar, es directamente un Concejo de Magistratura el que tiene que llamar a concurso y esos concursos tienen que estar integrados por personalidades del Derecho que son los que seleccionan, a partir de una reglamentación que exige prueba de la concesión por escrito, oral y de antecedentes. Después, la audiencia pública revisa todo y recién después, la Legislatura va a ser la que efectivice las designaciones: algo interesantísimo.

También se necesita audiencia pública para la designación del Defensor del Pueblo. No sé si ustedes recuerdan que quienes se proponían antes de que se designara a Oliveira, fueron

rechazados porque eran personas que habían sido antes legisladores en nombre de algún partido y para Defensor del Pueblo es importante tener a alguien que sea lo más equidistante posible. O sea, la audiencia pública sirvió como un factor de selección.

Después, existe la consulta popular no vinculante, que puede ser convocada por el Legislativo, la Legislatura, la Comuna. Existe el Referendum o consulta popular vinculante, es decir, la posibilidad de llamar a sufragar, para decidir sobre determinados temas claves: por ejemplo una ley, una decisión política, etc. etc. Puede ser generada desde la misma población a través de un porcentaje mínimo de firmas, a diferencia de lo que pasa a nivel nacional. Ustedes saben que, a nivel nacional, la consulta vincular vinculante sólo puede ser suscitada desde la autoridad, con lo cual, saca mucho de participación. Si la gente no puede instalar un tema y a través de firmas, exigir que ese tema pueda ser aprobado o rechazado y se transforme en ley o reglamento ¿qué interesa, si siempre es la autoridad la que decide si convoca o no? De hecho, no convocó nunca. En la ciudad, en cambio, se logró superar eso y se le dio a los ciudadanos la posibilidad de hacerlo.

Después hay un derecho de iniciativa popular, es decir, la posibilidad de que los ciudadanos, a través de una cantidad de firmas, puedan introducir proyectos de ley en la Legislatura. Desde la verificación de ese conjunto de firmas, toman estado parlamentario, es decir, necesariamente tienen que ser tratados en un plazo bastante breve por la Legislatura; no está obligada a aprobarlos pero sí tiene que tratarlos. Es algo similar a lo que pueden hacer el Legislador y el Poder Ejecutivo, de presentar proyectos de ley.

También figura el derecho a la información sobre impacto ambiental (lo vimos antes). Figura el derecho de revocatoria de mandatos, no sé si lo sabían. Consiste en la posibilidad, a través de un número de firmas, de poner en cuestión la continuidad de un funcionario, porque exige una consulta popular sobre la que se decide si un funcionario continúa o no. Para el Jefe de Gobierno de la ciudad, exige el 15% del padrón. Para los legisladores, el 8%. Son números factibles.

A nivel nacional, juntó ahora Poder Ciudadano para el tema “jubilaciones de privilegio”. Esa es una iniciativa que, en la ciudad, podría transformarse en un Referendum. Una cosa es que a través de firmas se exija que el Parlamento en el plazo de un año trate un proyecto de ley que le someto. Otra cosa muy distinta es que, a través de firmas, se exija que se haga un Referendum para que la gente vote por la ley, por sí o por no. Después, si se acepta por el sí, eso queda promulgado automáticamente, se transforma en ley. No sé si ven la diferencia, es colosal: la Nación no reconoce lo segundo; la ciudad reconoce los dos. Ese proyecto de derogación de jubilaciones de privilegio, podría ser perfectamente un Referendum y de ahí, seguramente surgiría la derogación.

La Constitución da acceso a la información patrimonial, es decir: todo ciudadano puede acceder al conocimiento de la situación patrimonial de funcionarios, de el modo como se está realizando el gasto ya aceptado en la Ley de Presupuesto, a partir de una serie de pautas que están determinadas en una ley especial. Esto es un elemento de muchísimo control, si se ejercita bien.

En el Ente Regulador de Servicios Públicos, está prevista la representación de las ONGs. Hay participación a través de ONGs en distintos organismos u órganos específicos. El Concejo de Planeamiento Estratégico prevé un modo de acompañar todo lo que hace a la aplicación de la normas sobre planeamiento estratégico.

Hay un Consejo General de Salud también previsto, que tiene iniciativa legislativa, que es consultivo y está previsto como acompañando a toda la gestión en materia de salud.



Pasa lo mismo en materia de Seguridad y Prevención del Delito. Está previsto un Consejo Económico y Social que no se ha creado, y también hay un registro de ONGs para poder participar en el asesoramiento y la planificación y gestión de políticas públicas. Todo esto no se cumple, pero está.

Fíjense que en nuestra ciudad tenemos un modelo de gobernabilidad para la sustentabilidad casi perfecto. Si funcionara, es perfecto. Por todos lados, está prevista la participación pública. Se ejercita en una ínfima proporción, pero ya se pueden observar algunos resultados. Tal el caso de la constitución del nuevo Poder Judicial que –no hay duda- ha logrado una calidad infinitamente superior a lo que es el Poder Judicial de cualquier provincia y nacional. La posibilidad de audiencia pública.... Son pequeñas cosas que van generando la posibilidad de que esto se continúe. Necesitamos ser nosotros los protagonistas. La participación sólo se hace a través de más participación.

Pp.: - Me dijeron hace poco que existe una ley en la ciudad de Buenos Aires, que prohíbe plantas de tratamiento de disposición final de residuos peligrosos ¿es así?

Doc.: - No es que prohíba totalmente, tiene que ser llevada a cabo a partir de una cantidad de características que allí se establecen. El problema es con los residuos patogénicos. No es que no pueda haber plantas de tratamiento de estos residuos.

Pp.: - ¿Qué hacen entonces los hospitales? Esto está dentro de la Ley 24.051.

Doc.: - Patogénico es una cosa y residuo peligroso es otra. Pero acá hay una normativa de la ciudad para residuos patogénicos, que se genera como creación local.

Pp.: - ¿Qué se hace entonces con eso? Tampoco puedo pasarlos a provincia... Incinerarlos está prohibido....

Doc.: - Es un misterio en este momento. La Provincia de Buenos Aires no acepta. Acá aparece un conflicto que es muy grave: por un lado, la Provincia de Buenos Aires impide que se traten los patogénicos en su territorio; por otro lado, la mayor parte de la población que se trata en los establecimientos hospitalarios que generan esos residuos en la ciudad, vienen de la Provincia de Buenos Aires. ¿Qué pasa en un país federal donde las provincias son autónomas, la ciudad de Buenos Aires también, donde se produce este tipo de lucha? La ciudad de Buenos Aires podría decir “no trato a los habitantes de la provincia en la medida en que no me permitan el tratamiento de residuos patogénicos”. Es un tema que muestra hasta qué punto hay que consensuar salidas. Por suerte, a la Ciudad de Buenos Aires, hasta ahora no se le ha ocurrido no tratar a los bonaerenses. Pero, yo digo: ¿con qué derecho se le impide el tratamiento de residuos patogénicos que, en definitiva, en su mayoría son el producto del tratamiento de pacientes que provienen de esa jurisdicción?

Quedo a disposición de ustedes, tienen la fundación a su absoluta disposición, pueden consultar nuestra página web, nuestras actividades: [www.farn.org.ar](http://www.farn.org.ar). Desde ya, a su disposición. Nuestra página web contiene además una cantidad importante de nuestras comunicaciones, que están on-line. Y la descripción de todos nuestros programas, inclusive muchas de las actividades a las que se puede acceder. Para quienes quieran consultar a nuestro centro de información, pueden llamar: (011) 4783-7013 / (011) 4788-4266. Tienen que fijar una cita; antes pueden decir qué quieren consultar, así cuando llegan ya van a tener un listado de la documentación, libros, etc., que hay en la fundación. Desde ya, están invitados a participar de todas nuestras actividades. Los necesitamos. Muchas gracias.

FIN DE LA CLASE.