

4.3

Audiencias públicas, de su trascendencia discursiva hacia un horizonte de eficacia vinculante



**Cristian Hernán
Fernández**

Abogado y docente UBA.

RESUMEN EJECUTIVO

La experiencia nos enseña que las audiencias públicas son concebidas por las empresas, consultoras y autoridades de aplicación de la normativa ambiental como meros obstáculos para el progreso de obras o actividades riesgosas. Uno de los principales desafíos para la sociedad civil consiste en evitar que se utilice al instituto de audiencia pública y a la participación ciudadana como simulacros y excusas formales para legitimar decisiones ya adoptadas por gobiernos con anterioridad al debate y al control social de la información.

En este contexto, ha llegado el momento de interrogarnos seriamente acerca de si el efecto no vinculante de la audiencia pública es constitucional o, si por el contrario, dicho efecto no se adapta a nuestro texto fundamental.

Información y participación

El derecho administrativo contempla a la audiencia pública como una herramienta de participación que tiene lugar en ciertos procesos de toma de decisiones, pero con una extensión limitada¹. La convocatoria a la audiencia y la participación en la misma implica el cumplimiento del debido proceso adjetivo².

Para el derecho ambiental, la celebración de una audiencia pública constituye una de las formas de garantizar la participación ciudadana para el ejercicio del derecho-deber constitucional a un ambiente sano y sustentable. En efecto, todos los ciudadanos no sólo tenemos derecho a vivir en un ambiente sano y sustentable sino también el deber de protegerlo. Así lo establece nuestro texto constitucional en su art. 41. Para cumplir con ese deber, necesitamos no sólo contar con información adecuada y suficiente sino también hacernos oír. Justamente, el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo enlaza el acceso a la información pública con la participación social. En este contexto, es clave el rol de las audiencias públicas para entablar un debate robusto acerca de si estamos dispuestos a admitir los impactos y daños ambientales que implicarán obras o actividades riesgosas para nuestro entorno.

La Ley General del Ambiente (LGA) también se refiere a la participación sobre la base de información. En relación al control sobre el desarrollo de actividades antrópicas, debe promoverse “la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable” (art. 10 LGA). Todo habitante tiene derecho a obtener de las autoridades la información ambiental que administren y el deber de éstas es proporcionar tal información (art. 16 LGA). Asimismo, toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente (art. 19 LGA), de participar en audiencias públicas frente a actividades que puedan generar impactos negativos y significativos sobre el ambiente (art. 20 LGA) y en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental (art. 21 LGA).

La participación ciudadana en la defensa del ambiente no puede ser menospreciada pues en ella reside un inmenso poder. Pero para que dicha participación tenga lugar, es necesario contar con información. El axioma según el

1. CARNOTA, W. Las audiencias públicas en causas ambientales, Revista de Derecho de Daños, Ed. Rubinzal Culzoni, p. 350.

2. Art. 1 inc. f) Ley 19.549.

cual "el pueblo quiere saber de qué se trata", aquí adquiere una magnitud distinta, ya que sólo quien conoce puede participar de manera eficaz³.

Los principios de la audiencia pública son el debido proceso, la publicidad, la oralidad, la contradicción y la participación.

El debate público mejora sin dudas la legitimidad de las decisiones al requerir criterios comprensivos de las distintas posiciones para arribar a un consenso entrecruzado que, si bien no conducirá a lo que cada uno desea individualmente, permitirá en cambio lo que todos deseamos, es decir, vivir en una sociedad ordenada sobre la base de un criterio más realista de justicia⁴.

Horacio Rosatti pone de relieve que "desde el punto de vista gnoseológico la audiencia pública es el procedimiento que permite exponer, intercambiar y refutar opiniones técnicas y, como consecuencia, ratificar las percepciones iniciales de sus partícipes o bien modificarlas como consecuencia del debate. Es el mecanismo apto no solo para salir de la ignorancia sino también para construir alternativas que permitan formular una síntesis que dé cabida a la mayor cantidad posible de opiniones diferentes pero no contradictorias"⁵. Este Ministro de la Corte Suprema explica que la vinculación entre la participación en las decisiones relacionadas a las políticas públicas y el fortalecimiento de la democracia ha sido remarcada en numerosos instrumentos internacionales suscriptos por la Argentina, entre los que cabe destacar a la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009, Capítulo primero, puntos 2 y 3) y el Código Iberoamericano del Buen Gobierno, respaldado por la XVI Cumbre Iberoamericana (Uruguay, noviembre de 2006, especialmente regla 11.7 y regla IV.35).

La mirada de Agustín Gordillo enseña que al Estado "le conviene hacer tantas audiencias públicas como materialmente pueda, como mejor sustento fáctico y jurídico de sus decisiones, como mayor búsqueda y obtención de consenso en la opinión pública, como respaldo ante la sociedad de la legitimidad y eficacia de sus decisiones, y hasta como consolidación de su imagen ante la opinión pública en el cumplimiento de las funciones que la ley le ha encomendado⁶."

3. SABSAY, D. A.; Di Paola, M. E., La participación pública y la nueva ley general del ambiente; ADLA 2003-C, 3771.

4. RAWLS, J. (2001) *Justice as Fairness. A restatement*, Harvard University Press.

5. Fallos CSJN, Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros el Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo, 18/8/2016. Voto del Dr. Rosatti. Considerando 16.

6. GORDILLO, A., El procedimiento de audiencia pública, Régimen de la Administración Pública, Año XVIII - N° 214, p. 7.

La ausencia de convocatoria de una audiencia pública implica la necesaria paralización del procedimiento de análisis de riesgos ambientales y autorización estatal. Ello es precisamente lo que sucedió en el célebre caso “Villivar Silvia Noemí c/ Provincia del Chubut y otros s/ amparo”⁷. La decisión judicial en el citado amparo ambiental consistió en paralizar toda obra o acto a ejecutarse en el emprendimiento minero Cordón Esquel por parte de Minera El Desquite hasta tanto se cumpliera con la audiencia pública prevista en la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de la provincia de Chubut. El citado caso revela la importancia de que las autoridades den cumplimiento con la legislación ambiental nacional convocando siempre a audiencias públicas. En rigor, la autoridad ambiental no puede optar entre hacer y no hacer pues no estamos en presencia de una facultad discrecional. La aplicación de la ley es obligatoria de manera que si la audiencia pública es omitida, el procedimiento de licencia ambiental será nulo⁸.

Asimismo, corresponde señalar que, en el marco de una evaluación de impacto ambiental o del ordenamiento ambiental del territorio, la realización de audiencias públicas en forma previa a la ejecución de un emprendimiento resulta relevante a fin de conocer las objeciones, interrogantes y propuestas alternativas del público⁹.

Más allá de la formalidad. El caso de las represas sobre el Río Santa Cruz

Nuestro Máximo Tribunal, al referirse a audiencias públicas, tiene dicho que “...elevados fines institucionales presuponen condiciones de cumplimiento imprescindible, si lo que genuinamente se persigue es profundizar el fiel ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos en una sociedad democrática, y no acrecentar por parte de los poderes políticos su catálogo formal de instituciones nominales vaciadas de todo contenido, que únicamente aumentan sus credenciales democráticas y que solo pretenden legitimar decisiones verticales tomadas con anterioridad¹⁰.”

7. Fallos 330:1791.

8. SACRISTÁN, E., Audiencia pública y otros procedimientos consultivos en el dictado de actos administrativos de alcance general (Nulidades por su omisión), Derecho Administrativo, Abeledo Perrot, p. 169 y sig.

9. FALBO, A. (1997) Procedimiento administrativo de impacto ambiental y audiencias públicas: análisis de un caso de tendido eléctrico, JURISPRUDENCIA ARGENTINA, Abeledo Perrot, Volumen IV, p. 1023 y sig.

10. Fallos Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN) (18/08/2016) Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros el Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo. Voto del Dr. Rosatti. Considerando 16.

Este es uno de los principales desafíos que se nos presenta a la sociedad civil: evitar que se utilice al instituto de audiencia pública y a la participación ciudadana como simulacros y excusas formales para legitimar decisiones ya adoptadas por gobiernos con anterioridad al debate y al control social de la información. Reconozco que no es una tarea sencilla pero tampoco es imposible.

La nulidad del procedimiento de análisis de impacto ambiental no sólo se da en caso de que la audiencia pública no sea convocada, sino que también ocurre cuando, durante el desarrollo de la misma, no se garantiza una participación integral o con posterioridad a la misma no son refutadas en forma adecuada las objeciones planteadas por la ciudadanía. Para graficar estas ideas me referiré a la audiencia pública vinculada al proyecto denominado “Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz”.

El miércoles 14 de junio de 2017 el Ministerio de Energía y Minería de la Nación publicó en su portal web el Estudio de impacto ambiental de los “Aprovechamientos hidroeléctricos del río Santa Cruz presidente Dr. Néstor Carlos Kirchner y gobernador Jorge Cepernic” a ser considerado en la audiencia pública que tuvo lugar en el Congreso de la Nación los días 20 y 21 de julio de 2017. El Estudio de Impacto Ambiental consta de miles de páginas de información compleja que involucra a áreas técnicas específicas (geología, ingeniería, biología, etc.). Es evidente que el lapso de un mes resultó insuficiente para que la sociedad civil pudiera leer, efectuar consultas a expertos y analizar semejante volumen de información que, por otra parte, el Estado y las empresas tuvieron en su poder durante meses o, incluso, años. Así, se generó un verdadero desequilibrio en el debate que merece un proyecto energético que podría significar la extinción de una especie endémica como el Macá Tobiano, la inundación de áreas prioritarias e irremplazables para la biodiversidad y el retroceso de los glaciares que conforman el Campo de Hielo Patagónico Sur, entre otros daños ambientales permanentes e irreversibles señalados por las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Durante la audiencia pública que tuvo lugar en el Congreso no estuvo presente la Administración de Parques Nacionales, de manera que no pudo oír a la ciudadanía ni contestar sus interrogantes e inquietudes. Su ausencia fue notoria y criticada puesto que las represas podrían afectar al Parque Nacional los Glaciares, al Parque Nacional Monte León y al Parque Nacional Patagonia. No olvidemos que el Parque Nacional los Glaciares fue declarado sitio de Patrimonio Mundial por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas

en inglés) debido al interés glaciológico y geomorfológico que posee, a su impresionante belleza y a la presencia de fauna en peligro de extinción.

En lugar de escuchar las objeciones de los expositores, contestarlas y brindar su opinión sobre la incidencia y afectación de las represas sobre áreas protegidas, la Administración de Parques Nacionales eligió el silencio como idioma. Mientras tanto, vía satélite desde El Calafate, una valiente guarda parques rompió el silencio de las autoridades de las que depende y destacó la responsabilidad en la conservación de un patrimonio de la humanidad, la afectación de las fuentes laborales provenientes del turismo y la importancia de no dejar las convicciones en la puerta de una oficina pública¹¹.

De la presentación efectuada en la audiencia pública por el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) surge que este organismo técnico no contó con tiempo suficiente para elaborar un dictamen integral y profundo, puesto que el Estudio de Impacto Ambiental le fue notificado el 12 de junio de 2017 y su respuesta data del 28 de junio de 2017. En rigor, el IANIGLA puso de relieve que no fue evaluado el impacto en los glaciares que conforman el Campo de Hielo Patagónico Sur y sugirió que existen importantes inconsistencias y omisiones en la información relativa a los glaciares de la cuenca del río Santa Cruz, lo cual debería ser objeto de un estudio específico¹².

Con posterioridad a la audiencia pública, el informe producido por el Ministerio de Energía y Minería de la Nación solo hizo referencia a las presentaciones realizadas por 14 personas que representan a asociaciones, todos a favor del proyecto. Entre ellas, el Comité Argentino de Grandes Presas, la Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica, la Asociación de Transportistas de Energía Eléctrica y la Cámara Argentina de Consultoras de Ingeniería, entre otros. Sin embargo, durante el desarrollo de la audiencia hablaron 117 personas, la mayor parte en contra del proyecto hidroeléctrico. Lejos de tratarse de una cuestión menor, esta circunstancia pone de relieve la ausencia de una valoración equilibrada y una reflexión que atienda a las preocupaciones de la sociedad civil. Ello constituye un vicio en tres elementos esenciales del acto administrativo: la causa, el procedimiento y la motivación (art. 7 inc. b, d, e de la Ley 19.549). Estos vicios significan la nulidad del procedimiento llevado a cabo y revelan que el análisis de ries-

11. Versión Taquigráfica Cámara de Senadores de la Nación, Audiencia pública "Aprovechamientos hidroeléctricos del Río Santa Cruz", 20/07/2017, discurso de Mariana Martínez, guarda parques del Parque Nacional los Glaciares, p. 111 y 112. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=oDYOC1iCz0o&t=79s>

12. Versión Taquigráfica Cámara de Senadores de la Nación, Audiencia pública "Aprovechamientos hidroeléctricos del Río Santa Cruz", 20/07/2017, discurso de Lucas Ruiz, Dr. en Ciencias Geológicas, investigador del CONICET en el IANIGLA, p. 71 y 72. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?time_continue=19363&v=QJHdeCTgAs.

gos ambientales no fue considerado en este caso una cuestión prioritaria y estratégica en base a la cual adoptar políticas en materia energética. En sentido contrario, se subvierte el orden natural y lógico de la deliberación pública sobre derechos de incidencia colectiva. Desde las esferas del poder político, se adopta una decisión sin fundamentos energéticos ni ambientales y luego se convoca a la ciudadanía y a las ONG a brindar su opinión sobre un proyecto que ya fue definido antes de celebrarse el proceso participativo en el seno del Congreso de la Nación que ordena la Ley de Obras Hidráulicas. Así, todo el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y participación ciudadana se convierte en un mero formalismo vacío de contenido que sólo es útil para justificar y dar una apariencia de legalidad a una decisión ya tomada. Desde luego que tal situación es inadmisibles por resultar violatoria de la LGA y de normas internacionales que receptan la participación ciudadana como un eje clave en cualquier decisión gubernamental de impacto en el entorno. En efecto, estamos en presencia de una violación del orden público ambiental ya que el camino hacia una democracia participativa exige mucho más que el cumplimiento de las formas.

Coordenadas para una participación ciudadana integral

De la lectura integradora del Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992, arts. 2, 4, 10, 16, 19, 20, 21, 32 LGA, Ley 25.831, art. 41 de la Constitución Nacional, art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticas surge la trascendencia de una participación ciudadana integral y estratégica y también se desprende la necesidad de debatir en forma robusta y reflexiva los impactos ambientales de una mega obra. Para hacerlo, se necesita seguir las siguientes coordenadas:

- Amplia publicidad y difusión de la convocatoria a audiencia pública y del reglamento que se aplicará durante la misma;
- Celebración de la audiencia pública en el día, horario y lugar más conveniente y de fácil acceso al público. Aprovechar el sistema de teleconferencias para que mayor cantidad de ciudadanos puedan participar desde zonas de influencia directa o indirecta del proyecto o actividad en cuestión;
- Acceso a la información temprano, efectivo y claro a fin de identificar preventivamente los elementos de riesgo que puedan vulnerar derechos de los eventuales afectados desde un prisma social, económico

y ambiental. Sin participación social informada en forma previa la audiencia carece de sentido;

- Informalismo a favor del ciudadano expositor. Cualquier duda interpretativa sobre las reglas de la audiencia, debe ser interpretada en clave favorable a la ciudadanía y a la mayor participación posible;
- Plazo razonable entre la publicación de un estudio de impacto ambiental y la convocatoria a audiencia pública. El plazo razonable debe contemplar no sólo la oportunidad real de leer un estudio de impacto ambiental de actividades u obras riesgosas para el ambiente que puede constar de miles páginas con información técnica y científica, sino también de procesar y analizar en detalle esa información. Si no se garantiza un plazo razonable entre la publicación del estudio de impacto ambiental y la audiencia pública, se favorecerá una conversación pública desigual afectando en el proceso aquella “credencial democrática” que pretenden ostentar los proponentes del proyecto productivo, tecnológico o extractivo en cuestión;
- Debate sobre los riesgos de la obra o actividad para la salud humana, para la biodiversidad, para el patrimonio natural y cultural, sin olvidar contemplar los derechos de las comunidades futuras. Ponderación de costos y beneficios, necesidad y análisis de alternativas;
- Preguntas que deberían plantearse para determinar si se trata de un aporte a un verdadero desarrollo integral: ¿Para qué? ¿Por qué? ¿Dónde? ¿Cuándo? ¿De qué manera? ¿Para quién? ¿Cuáles son los riesgos? ¿A qué costo? ¿Quién paga los costos y cómo lo hará?¹³;
- Consulta a la mayor cantidad posible de organismos técnicos independientes y ONG. Es crucial un control social interdisciplinario y que la palabra circule en forma proporcional entre todos los asistentes, evitando así el monopolio de la misma por parte de especialistas y burócratas para promover un diálogo igualitario de saberes. Garantizar la pluralidad de visiones fortalece la deliberación pública;
- Sincerar los aportes de expertos de manera de conocer las vinculaciones que han tenido en el pasado con los interesados en la ejecución del proyecto en cuestión¹⁴. Ello colabora con la transparencia y

13. "Laudato Sí", Carta encíclica del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común, párr. 185.

14. BERROS, M. V. (21/11/2017) Apuntes para democratizar decisiones colectivas que afectan la naturaleza, LA LEY, suplemento de Derecho Ambiental, Año XXIV N° 2, p. 2.

legitimidad de las opiniones expertas permitiendo conocer al público desde qué lugar se pronuncian los expositores técnicos;

- Excluir del procedimiento de análisis de riesgos ambientales y de la audiencia pública a aquellos funcionarios públicos que en el pasado hubieran actuado como consultores, gerentes o empleados de aquellas empresas vinculadas con la actividad u obra peligrosa. De esta manera se evitarán conflictos de intereses y se asegurará que no se comprometa en el asunto la ética pública (arts. 13 y 15, Ley 25.188);
- Obligar a todos los organismos públicos vinculados o impactados de alguna manera por la obra o actividad a asistir a la audiencia pública y brindar su opinión institucional al respecto;
- Otorgar un lugar especial en la discusión a los habitantes locales y participación en acciones de seguimiento y monitoreo¹⁵;
- Brindar espacio para que los ciudadanos, además de plantear objeciones al proyecto, obra o actividad, puedan formular interrogantes específicos a la autoridad de aplicación ambiental. Tales interrogantes, de ser posible, deberán ser respondidos durante el mismo desarrollo de la audiencia, en forma previa a su conclusión. Si eso no sucediera, deberán ser respondidos en el informe posterior. El objetivo de esta coordinada es que la audiencia pública se convierta en la herramienta preponderante para resolver incertidumbres y controversias científicas;
- Difusión en medios públicos y online del debate ocurrido durante la audiencia pública a fin de que la opinión pública pueda conocer los distintos argumentos expuestos y formar su propia mirada del asunto;
- Existencia de una instancia de reflexión y reformulación de políticas extractivas, productivas y/o energéticas luego del debate público;
- Dotar de eficacia vinculante a las audiencias públicas.

Las coordinadas descriptas nos acercan a decisiones participativas basadas en un riguroso escrutinio ambiental a través del cual se podrán ponderar los impactos en función de la intervención de variadas opiniones y disciplinas.

15. "Laudato Sí", Carta encíclica del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común, párr. 183.

Es deseable que se instale un debate público sobre el rol y trascendencia de la audiencia pública como dispositivo jurídico para la reducción de riesgos y que las mejores ideas que surjan de ese debate sean plasmadas en una ley de presupuestos mínimos de audiencias públicas en materia ambiental.

Audiencia pública y eficacia vinculante

Si bien es cierto que, según la literalidad de la LGA, la opinión u objeción de los participantes de la audiencia no es vinculante para las autoridades convocantes; también cabe ponderar que “en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública” (art. 20 LGA). En rigor, el Estado no puede discrecionalmente cerrar sus ojos frente a las críticas y actuar como si nunca hubieran existido, sino que debe responder a éstas con solvencia técnica y brindando información ambiental fehaciente que diluya los temores sociales sobre determinada actividad peligrosa.

Más allá de la salvedad planteada por la LGA sobre la obligación de brindar fundamentos frente a las objeciones ciudadanas, entiendo que ha llegado el momento de interrogarnos seriamente acerca de si el efecto no vinculante de la audiencia pública es constitucional o, si por el contrario, dicho efecto no se adapta a nuestro texto fundamental. A primera vista, esta pregunta podría parecer provocadora. Quizás porque siempre hemos repetido por inercia la letra de la LGA en forma mecánica cuando establece que la audiencia pública carece de efecto vinculante. Sin embargo, al contrastar el art. 20 de la LGA con los principios de política ambiental (art. 4 LGA), el art. 41 de la Constitución Nacional y otras normas internacionales podremos apreciar que el interrogante formulado tiene plena lógica. Del diálogo de fuentes normativas surge que la protección del ambiente no es un monopolio estatal sino que es un deber que involucra a la ciudadanía toda. Así se desprende del art. 41 de nuestra ley fundamental y ha sido explicado por la Corte Suprema en el caso “Mendoza Beatriz” sobre la limpieza y saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo. A saber: “La tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tienen respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera. Estos deberes son el correlato que esos mismos ciudadanos tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras, porque el daño que un individuo causa al bien colectivo se lo está causando a sí mismo. La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, por-

que es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual”¹⁶. ¿Cómo es posible ejercer ese deber si la defensa ciudadana del entorno se reduce a un rol testimonial o discursivo?

La instancia de participación ciudadana se encuentra estrechamente vinculada con los principios precautorio y preventivo (art. 4 LGA). Imaginemos que del diálogo entablado entre la ciudadanía y la autoridad ambiental en el marco de una audiencia pública surgieran incertidumbres científicas o, tal vez, certezas acerca de daños irreversibles. Existe evidencia que sugiere que la participación informada de la ciudadanía en etapas tempranas de la toma de decisiones en materia ambiental contribuye a prevenir futuros conflictos ambientales¹⁷.

Supongamos que el Estado avanzara de todas formas con la obra o actividad bajo pretextos económicos, energéticos o productivos relativizando los riesgos, como si las voces ciudadanas nunca hubieran sido oídas. Todo por el simple hecho de que el art. 20 de la LGA dice que “la opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes”. Semejante conducta implicaría contradecir el deber de política ambiental de “prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente” (art. 2 inc. g LGA) y los principios precautorio y preventivo. También significaría desconocer la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica que el segundo párrafo del art. 41 de nuestra Constitución impone a las autoridades. Aquí reside una nueva tensión entre el efecto no vinculante previsto por el art. 20 de la LGA y nuestro texto constitucional.

La doctrina especializada detiene su mirada en la salvedad que efectúa el art. 20 de la LGA en su última parte respecto de las opiniones contrarias a los resultados alcanzados en la audiencia, advirtiendo que el apartamiento de esas opiniones debe darse desde un punto de vista técnico y legal¹⁸. En esta línea de pensamiento, si no se brindaran razones suficientes que permitieran refutar desde una perspectiva científica las objeciones y advertencias ciudadanas, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental u ordenamiento ambiental del territorio en cuestión no debería prosperar. Así, aprobar una obra u actividad riesgosa luego de una audiencia pública en la que se presentaron serios fundamentos en contra que no fueron refu-

16. Fallos: 326:2316. Considerando 18.

17. TORRES, V. Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América latina y el Caribe. Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas, serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 151, Naciones Unidas, CEPAL, p. 7.

18. TERZI, S., Participación ciudadana a diez años de la Ley 25.675 (su tratamiento en Río+20), Revista de Derecho Ambiental, Abeledo Perrot, p. 183 y sig.

tados por los organismos estatales configuraría un acto viciado de nulidad. En la práctica, ello implica reconocer posturas opositoras y cuestionadoras eficaces. A partir de estas ideas, una interpretación armónica de la LGA y de la Constitución Nacional, permite concluir que se configura un efecto vinculante que viene a garantizar la legalidad, el debido proceso y una auténtica y eficaz participación ciudadana. En efecto, esa participación es consustancial a la eficacia jurídico-ambiental¹⁹. Debe darse una efectiva intervención de los particulares en el camino de formación de la decisión estatal ya que su amplio reconocimiento es la esencia del procedimiento ambiental²⁰.

Los tratados internacionales de derechos humanos, que gozan de jerarquía constitucional, reconocen diversos mecanismos de participación pública. En este sentido, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos contempla en su art. 23 el derecho de participar en los asuntos públicos, mientras que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su art. 25, hace lo propio en relación con el derecho que tienen los ciudadanos para participar en la discusión de los asuntos públicos. Con ello, se pretende el logro de un ejercicio del poder más justo y equitativo y un mayor involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos.

El presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, durante la inauguración de la Oficina de Justicia Ambiental, efectuó una crítica al poder político en materia de protección del ambiente destacando que “los gobiernos que deberían tener estados activos en este campo practican el dejar hacer y dejar pasar. Se ocupan de las próximas elecciones y no de las próximas generaciones. Es falso prometer un futuro a los jóvenes si no nos ocupamos de la cuestión ambiental”²¹. Coincido con esta lectura de la realidad. Asimismo, el fuerte lobby de las empresas de agroquímicos, petroleras, mineras, hidroeléctricas, entre otras industrias contaminantes, se enfoca en la rentabilidad actual de sus actividades olvidando la mayoría de las veces la herencia ambiental que recibirán las generaciones venideras. En este contexto, adquiere relevancia la propuesta de modificar el texto del art. 20 de la LGA y dotar de eficacia vinculante a las opiniones de la sociedad civil, pues éstas abrirán el juego a miradas diferentes que equilibrarán la balanza de la inmediatez que caracteriza a políticos y empresarios.

19. RODRIGUEZ, M., La participación ciudadana consustancial a la eficacia jurídico-ambiental, Revista de Derecho Ambiental, Abeledo Perrot, p.105.

20. Fallos Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires, “Rodoni, Juan Pablo y otros c/ Municipalidad de Bahía Blanca s/ amparo, medida cautelar de no innovar –recurso de inaplicabilidad de ley-”, 3/03/2010.

21. Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-13263-Ricardo-Lorenzetti--Es-falso-prometer-un-futuro-a-los-j-venes-si-no-nos-ocupamos-de-la-cuesti-n-ambiental-.html>

La mirada social contemplará los derechos de quienes aún no han nacido, dando así cumplimiento con el principio de equidad intergeneracional (art. 4 LGA). Es imprescindible que se oigan voces que expresen y cuestionen las necesidades presentes a la luz del derecho al paisaje, a la flora, a la fauna y a la biodiversidad de las futuras generaciones.

Ríos de tinta se han escrito sobre la importancia de la participación social informada en la toma de decisiones sobre políticas públicas. Sin embargo, si no otorgamos efecto vinculante a opiniones ciudadanas fundadas en ciencia y pruebas, el rol de las audiencias públicas y el espacio de debate robusto que deberían significar se ve totalmente desdibujado.

La experiencia nos enseña que las audiencias son concebidas por las empresas, consultoras y autoridades de aplicación de la normativa ambiental como meros obstáculos para el progreso de obras o actividades riesgosas. No comprenden todavía, tal como explicó la Corte Suprema en el caso “Sallas”, que la tutela del ambiente no significa detener el progreso sino hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras²².

Si en verdad nos interesa que el mandato constitucional de no comprometer a las futuras generaciones, el derecho-deber ciudadano a preservar un ambiente sano y sustentable y el deber estatal de protección del patrimonio natural, cultural y de la diversidad biológica no se conviertan en una mera expresión de deseos, es crucial repensar y resignificar la audiencia pública a la luz de lo que demanda una democracia participativa. Para hacerlo y que exista una verdadera incidencia de la sociedad en las decisiones de política ambiental, es necesario que las opiniones de la ciudadanía excedan el rol discursivo. El camino a seguir es reclamar con fervor la eficacia vinculante de la participación ciudadana informada. El lugar es aquí. El momento es ahora.

22. Fallos 332:663, Considerando 2.