

Título: [Novedades en materia de instrumentos de gestión ambiental y mecanismos de participación ciudadana](#)

Autor: [Villafañe, Leonardo](#)

Publicado en: [RD Amb 61, 02/03/2020, 179](#)

Cita Online: [AR/DOC/102/2020](#)

(*)

(**)

Cuando empecé a pensar el tema de la participación ciudadana y los conflictos ambientales se me vino a la cabeza la obra de Thomas Friedman "Gracias por llegar tarde" donde hace referencia a una teoría llamada "teoría de los elefantes negros".

Paso a explicar: esta teoría se basa en otra de Nassim Taleb del año 2007 acerca de los cisnes negros, estos son una rareza, un hecho imprevisto e impredecible que genera grandes impactos, como por caso, las torres gemelas del año 2001.

Este cisne negro se combina con el "elefante en la sala" que no es otra cosa que aquello que todos ven, pero nadie se atreve a abordar. Todos sabemos que eso no está bien, que algo malo va a ocurrir.

El elefante negro es algo que sabemos que va a pasar, pero lo disfrazamos de impredecible para justificarnos. Bueno, eso pasa con la cuestión ambiental en general y con nuestro tema en particular, los mecanismos de participación ciudadana.

Nuestro primer elefante negro es el contexto anómico. Existe una arraigada, crónica y generalizada anomia que se contagia. No poseemos claridad ni estímulos para aplicar una ley de premios y castigos. Denominamos a esto con lunfardo futbolero como el "siga, siga". Esto, de mantenerse, sabemos traerá efectos muy negativos.

El segundo elefante negro es el actual sistema de participación ciudadana como instrumento de gestión ambiental ya que padece lo que Cafferatta denominó "raquitismo de eficiencia".

Cuando la organización del evento nos asigna los temas, lo primero que buscamos son las novedades. La mayor que encontramos sobre nuestro tópico es el "Acuerdo de Escazú" (Acuerdo regional sobre acceso a la información pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales para América Latina y el Caribe) suscripto en Panamá que incluye varias pautas aplicables a la participación ciudadana entre los que destacamos: principios de buena fe, transparencia y máxima publicidad. Asimismo, ordena asegurar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para los proyectos de significativo impacto y desde las etapas iniciales del mismo a fin de que sean efectivamente consideradas. La participación, además, deberá contar con información efectiva, comprensible y oportuna. También destacamos que el acuerdo prevé que la participación se adecue a la realidad social, cultural y geográfica.

Ahora bien, cuando uno empieza a leer y comparar con el día a día de la realidad ambiental, entra en razón de lo dificultoso que es la aplicación de las normas.

Paso a contar porqué veo un elefante negro en la participación ciudadana tal como está en la actualidad: soy de la provincia de Misiones y allí se hace un esfuerzo muy grande por cuidar el ambiente ya que la misma posee el 52 por ciento de la biodiversidad del país, fue designada por ley Capital Nacional de la Biodiversidad y posee una de las siete maravillas naturales del mundo.

Sin embargo, allí se empezaron a desarrollar dos proyectos de alto impacto sin intervención de la ciudadanía (incluso sin la de las autoridades locales). Uno de ellos es el "Proyecto Maizar" que buscaba difundir el maíz transgénico en los cultivos de maíz y que iba a contramano de una política pública provincial de promover el uso de semillas "nativas". La Nación comenzó el programa sin ninguna notificación oficial ni debate previo, lo que originó una reacción importante en la provincia.

El segundo proyecto es el de glamping conocido en la ciudad de Iguazú como "Villa turística" que se iba a ubicar dentro del área de Cataratas. Este sistema de "camping glamoroso" implica una instalación de carpas de lujo —con servicios cinco estrellas full— dentro del área natural protegida del parque nacional. Cuando la ciudadanía tuvo conocimiento de esto reaccionó fuertemente incluso llegando a cortar los accesos a Cataratas.

Esta reacción trascendió la provincia pero no como un problema ambiental sino como una amenaza a los turistas que no podían acceder al Parque Nacional. Cuestión que molestó más aún. Se trataba de una lucha en varios sentidos, tanto en lo ambiental como en lo económico para los pobladores de Iguazú, pero sobre todas las cosas ponía en claro la postura que se tiene respecto de la participación ciudadana: no se la tiene en cuenta. En el caso concreto la presión social triunfó y el proyecto se dio de baja temporalmente.

Ingresé a partir de estas experiencias en una crisis de fe. La desinformación, la falta de participación, el incumplimiento de los procesos previstos, solo generan más anomias y alimentan estos elefantes negros. Pero

decidimos mantenernos y resistir. Encontrar en una mejoría del tándem "información y participación" una salida a esta falta de fe.

De la consulta a expertos se demuestra que el sistema de participación pública se ha tornado obsoleto y una democracia exige hoy legitimidad de las decisiones. Entonces, ¿cómo haremos para resistir a la anomia? Cumpliendo Escazú y estableciendo la implementación de sistemas de participación directa, concreta y deliberativa de la ciudadanía en la toma de decisiones desde el momento germinal de los proyectos con impacto significativo.

Existen ya muchas formas de lograr estos objetivos: los círculos de paz en Costa Rica, los concilios o conversaciones ambientales en Brasil y los diálogos colectivos. Nosotros elegimos un proyecto que surge en Chile y se llama Participación Ambiental Ciudadana Anticipada (PACA).

Este sistema implica una etapa obligatoria para el titular de un proyecto de impacto significativo y que incorpora a la población afectada desde el momento del diseño hasta la evaluación de impacto ambiental. Es muy recomendable cuando hay población con alta sensibilidad ambiental como el caso de Misiones.

Posee tres etapas (diagnóstico, información y recolección) y tres objetivos centrales. El primero y el segundo se integran y lo constituyen el informativo y el consultivo que combinan la obtención de datos con la consulta tanto personal (cara a cara) como con la masiva. El tercer objetivo es el resolutivo que generan los términos de referencia ambiental (acuerdos parciales) que deberían tener valor jurídico para lograr mayor eficacia.

La participación ambiental ciudadana anticipada exige una amplia convocatoria popular con información completa, transparente y en lenguaje claro y comprensible.

Esta participación ambiental ciudadana anticipada genera beneficios como por ejemplo evitando mayores incertidumbres. Cuando la gente se entera por canales no oficiales, como las redes por caso, genera rumores y desconfianza. La divulgación por redes sociales permite a la ciudadanía encolerizarse rápidamente y es propensa a confirmar prejuicios y malas impresiones. Entonces la PACA buscará formar saludablemente la emoción colectiva que oriente la acción como dice Rossana Bril.

Otros beneficios que encontramos en el sistema es que disminuye el estrés social e incremental confianza en el proyecto con base en información real. También evita la conflictividad lo que impide pérdidas de tiempo, dinero e imagen de la empresa o emprendimiento. La imagen que la sociedad se arme del proyecto es muy difícil de modificar si desde el principio no se cuenta con ese apoyo.

El sistema actual de participación no sirve. Se subestima a la población local y se la informa cuando ya el proyecto entra en su recta final y al solo efecto de cumplir el requisito formal. Se suele pensar que los "locales" no son técnicos y no pueden aportar nada, lo que claramente es una falacia, y se omite que poseen algo fundamental y es que forman la opinión pública. La información se difunde rápidamente por las redes y si la ciudadanía no apoya al proyecto desde su inicio es muy probable que esté destinado a fracasar.

El estado de derecho y la democracia actual exigen un sistema participativo real, evitando la ficción de la intervención social. La democracia debe ser participativa e inclusiva, fortaleciendo el rol del ciudadano generándoles formas activas y concretas de intervención lo que le brindará más confianza en el sistema como lo ha demostrado en discusiones trascendentales como el debate por el aborto o los juicios por jurado. Esto ha demostrado que la ciudadanía está madura y permite obtener resultados positivos.

En definitiva, proponemos resistir a la anomia a través de un mecanismo eficiente de participación ambiental ciudadana (Acuerdo de Escazú). Resistir, resistir y resistir, en definitiva y al decir de Edgar Morin, no es otra cosa que el ejercicio activo de la esperanza.

(*) Exposición realizada en el marco del VII Congreso de Derecho Ambiental celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires los días 9 y 10 de mayo de 2019.

(**) Abogado. Doctor en Derecho (UCSF). Profesor de Derecho Procesal Civil y Derecho Ambiental (UCSF-UGD). Prof. Invitado Especialización Derecho Ambiental (UBA). Miembro activo de la Fundación Planeta Verde Argentina. Vocal del Instituto de Derecho Ambiental de la Asociación Argentina de Justicia Constitucional. Secretario Consejo de la Magistratura de Misiones. Miembro honorario FOFECMA.