

DIRECTOR **NÉSTOR A. CAFFERATTA**

42
Abril / Junio
2015

Revista de **DERECHO AMBIENTAL**

Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica



El Instituto El Derecho Por Un Planeta Verde Argentina brinda su aval y respaldo académico a la presente publicación, con el objetivo de coadyuvar a la promoción, estudio, investigación y difusión del derecho ambiental a nivel local, nacional, regional e internacional. www.planetaverde.org.ar

ABELEDOPERROT

ISSN: 1851-1198

RNPI: 5074815

Todos los derechos reservados

© AbeledoPerrot S.A.

Dirección, administración y redacción

Tucumán 1471

Tel.: (54-11) 4378-4733 - Fax.: (54-11) 4378-4723

Ventas

Talcahuano 494 - Tel.: (54-11) 5235-0030

Talcahuano 650 - Tel.: (54-11) 5235-9620

Figueroa Alcorta 2263 - Tel.: (54-11) 4803-2468

tr.serviciosalcliente@thomsonreuters.com

Buenos Aires - Argentina

Hecho el depósito que establece la ley 11.723.

Impreso en la Argentina. Printed in Argentina.

ÍNDICE GENERAL

DOCTRINA

La normal tolerancia (inmisiones) en el nuevo Código Civil y Comercial, por CARLOS A. RODRÍGUEZ.....	1
Conflictos ambientales en la agenda de la Corte Suprema. Su tratamiento competencial, por DÉBORA VALLE.....	7
De la precaución a la innovación responsable, por MARIACHIARA TALLACCHINI.....	51

DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL

Hacia un proceso ambiental eficaz: propuesta de norma modelo para Costa Rica, por MARIO PEÑA CHACÓN.....	61
Evolución del término refugiado: de la Convención de 1951 a la actualidad. El desamparo jurídico del desplazado ambiental, por MARÍA INÉS GAGLIARDI y DIANA B. MORALEJO.....	89

DAÑO AMBIENTAL

Nuevas normas sobre responsabilidad civil por daños derivados del manejo de productos y desechos químicos, por DAIMAR CÁNOVAS GONZÁLEZ.....	99
---	----

DERECHO PROCESAL AMBIENTAL

Breve noticia sobre los registros de procesos colectivos en la Corte Suprema de Justicia de la Nación y en la Suprema Corte bonaerense, por CARLOS E. CAMPS....	131
La protección ambiental a través de las medidas cautelares innovativas, por VÍCTOR G. HERNÁNDEZ.....	137

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y POLÍTICA

Responsabilidad socioambiental. Balance social. Exigencias y desafíos para una nueva imagen corporativa, por MARIANA GALLI BASUALDO.....	143
Reforma fiscal verde y desarrollo sostenible, por EDGARDO H. FERRÉ OLIVÉ.....	155

RECURSOS NATURALES

Administración Pública. Administración descentralizada o autárquica – Empresas del Estado – Intereses colectivos – Intereses difusos – Procesos colectivos – Acción de amparo – Acceso al agua potable – Sentencia que incorpora a la causa un número exorbitante de actores – Violación del derecho de defensa en juicio (Corte Sup., 2/12/2014)	171
El derecho humano al agua en la jurisprudencia latinoamericana y de la Corte Suprema de la Argentina. Naturaleza colectiva y exigibilidad inmediata del contenido mínimo, por MAURICIO PINTO y LIBER MARTÍN	179

CASOS COMPLEJOS

Las herramientas de participación pública y los pueblos originarios. Mecanismos para una efectiva gestión de sus recursos naturales y los intereses que los afectan, por AGUSTÍN B. BONAVERI	199
--	-----

ACTUALIDAD AMBIENTAL DE LITORAL

La cláusula ambiental y la labor de los convencionales constituyentes del Litoral. Su proyección en las constituciones provinciales de Santa Fe y Entre Ríos, por LUCENA SPANO TARDIVO	213
--	-----

ACTUALIDAD AMBIENTAL DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Participación ciudadana ambiental en la ley nacional 25.675 y ley provincial 10.208: un enfoque democrático deliberativo, por NICOLÁS E. OLIVARES	233
---	-----

ACTUALIDAD AMBIENTAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Derecho ambiental. Regímenes especiales – Áreas protegidas – Ordenanza municipal que reduce la zona de prohibición del uso de agroquímicos – Concesión de la medida cautelar para suspender la aplicación de la norma (Sup. Corte Bs. As., 24/9/2014)	251
La fórmula constitucional de los presupuestos mínimos, ¿un algoritmo para todo caso ambiental?, por ANÍBAL J. FALBO	258

Índice de colaboradores	IX
Índice de materias	XI
Índice de partes	XIV
Índice de tribunales	XIV

ACTUALIDAD AMBIENTAL DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

PARTICIPACIÓN CIUDADANA AMBIENTAL EN LA LEY NACIONAL 25.675 Y LEY PROVINCIAL 10.208: UN ENFOQUE DEMOCRÁTICO DELIBERATIVO*

por NICOLÁS E. OLIVARES**

RESUMEN

La ley nacional general del ambiente 25.675 (2002) y la nueva ley ambiental provincial de Córdoba 10.208 (2014) estipulan la necesidad de que los ciudadanos afectados por una medida política ambiental concreta participen activamente en la definición, implementación y evaluación de dicha decisión política. Este mandato participativo ha sido reflejo del giro deliberativo producido desde hace más de tres décadas en materia de gobernanza ambiental. Este último ha implicado la adopción de una concepción democrática deliberativa como fuente de estándares normativos de corrección, diseño y evaluación de normas, medidas, e instituciones políticas ambientales. Atendiendo a dicho marco conceptual, el presente artículo tendrá por objetivos principales: 1) explicitar los estándares normativos propios de una concepción democrática deliberativa ambiental; 2) reconstruir las normas relativas a participación ciudadana enunciadas en las leyes 25.675 y 10.208; y 3) evaluar someramente si di-

* Agradezco a los integrantes del Grupo de Investigación en Derecho Ambiental CIJS-UNC, dirigido por la Dra. M. S. Juliá, por los valiosos comentarios efectuados a una versión preliminar de este trabajo.

** Abogado (UNC). Profesor universitario (UCC). Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales (UNC) con Beca Doctoral CONICET. Maestrando en Derecho y Argumentación Jurídica (UNC). Adscripto en Derecho Constitucional y Ética (UNC). Lugar de trabajo: Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNC.

chas normas vernáculas cumplen o no y en qué grado con los estándares normativos impuestos desde aquella concepción democrática.

I. INTRODUCCIÓN

Las leyes nacional 25.675 y provincial de Córdoba 10.208 han generado sendos progresos normativos en sus respectivas jurisdicciones. Ambas disposiciones jurídicas han sido sancionadas en cumplimiento de la manda del art. 41 de la Constitución Nacional (CN), el cual señala que "...Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementirlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales" (art. 41, CN, párr. 3°).

Por un lado, la ley nacional 25.675 (2002) ha dotado al ordenamiento jurídico ambiental nacional de objetivos, principios e instrumentos específicos, en tanto estándares reguladores de la política pública ambiental argentina en su totalidad. Los presupuestos se dicen *mínimos*, en tanto las provincias y municipios pueden legislar ampliando pero nunca reduciendo lo dispuesto por la ley 25.675 (Juliá, 2005, 2007). Por el otro, la ley provincial de Córdoba 10.208 (2014), se ha sancionado a los fines de complementar y ampliar lo normado en la ley 25.675.

En ambas normativas se incorpora, con carácter necesario para algunos supuestos y opcional en otros, la *participación ciudadana* de aquellos afectados (actuales o futuros) de una determinada jurisdicción administrativa, como requisito sine qua non para la legitimidad y eficacia de las medidas ambientales a tomar en dicho emplazamiento civil.

La inclusión de la participación ciudadana en materia ambiental es conteste con un *enfoque amplio* del derecho ambiental, conforme el cual debe ser concebido como "...un derecho humano, operativo y positivo¹. Desarrolla conceptos propios... y principios específicos... No tiene un carácter meramente económico, y se relaciona con otros derechos, como la información y la participación" (Etchichury, 2006: 29-30). Los derechos a la información y participación ciudadana son de tipo político y demuestran que la materia ambiental no es reducible a sus facetas o aspectos meramente materiales-empíricos, económicos, ni normativos, sino que debe considerarse incluida la faceta política (Etchichury, 2006: 31-32).

La causa de la incorporación de este enfoque o perspectiva participativa en materia ambiental responde a múltiples factores. En cuanto a los factores normativos, puede hallarse explicación a dicha innovación jurídica en las declaraciones, documentos, tratados y leyes preexistentes en materia ambiental que han explicitado la relevancia de incorporar las voces de los ciudadanos en los procesos políticos ambientales (Blondiaux, 2013: 40-46). De este modo, la participación ciudadana solventaría un grave problema de legitimidad. En relación a los factores empíricos, las normas, instituciones y medidas ambientales han demostrado ser más eficaces y eficientes cuando se diseñan, implementan y evalúan con la colaboración de aquellos ciudadanos que se ven afectados por ellas (Blondiaux, 2013: 33).

¹ Además del enfoque amplio, el profesor H. J. Etchichury identifica otros dos enfoques disímiles acerca del derecho ambiental. El primero de ellos es el enfoque restringido, el cual reduce al derecho ambiental a sus facetas económica y normativa. El segundo, denominado enfoque social, es más abarcativo aún que el enfoque amplio e incluye no sólo las facetas económica, normativa, material y política, sino también la social (Etchichury, 2006: 20-49).

Ambos factores (normativos y empíricos) han sido atendidos por aquellos autores que han promovido un giro deliberativo en materia de gobernanza ambiental. El término *deliberativo* se relaciona con el aspecto participativo, inclusivo, argumentativo, que pone énfasis en la necesidad de fomentar la discusión ciudadana sobre problemas ambientales. El término *gobernanza ambiental* se emparenta con una concepción más amplia de la administración política ambiental, conforme la cual no sólo deben considerarse los foros legales de discusión y decisión (poderes constituidos y demás instituciones constitucionales), sino también los civiles (ongs, foros de debate ciudadano, comisiones vecinales, etc.) (Mayorga y Córdoba, 2007: 7-9).

Atendiendo a dicho marco conceptual, el desafío teórico del presente trabajo será analizar el mecanismo de participación ciudadana regulado en las leyes 25.675 (nacional) y 10.208 (provincial), en el marco del giro deliberativo producido en materia ambiental. En cumplimiento de dicha meta, seguiremos cuatro pasos. Primero, en el siguiente apartado (II), explicitaremos los conceptos normativos de: democracia deliberativa; gobernanza ambiental y participación ciudadana. Luego, en el siguiente apartado (III), analizaremos cómo se ha regulado la participación ciudadana en la ley nacional 25.675 y en la ley provincial de Córdoba 10.208 A continuación (IV), evaluaremos críticamente si los mecanismos de participación ciudadana ambiental regulados por dichas leyes atienden adecuadamente a los estándares deliberativos. Finalmente, en el último apartado (V) explicitaremos algunas conclusiones provisorias.

II. DEMOCRACIA DELIBERATIVA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBERNANZA AMBIENTAL

El concepto de democracia deliberativa ha sido explicitado de tantas maneras distintas como autores se han abocado a su estudio. Sin embargo, casi todas las definiciones coinciden en algunos presupuestos más o menos comunes. Aquí adoptaremos un concepto mínimo, compuesto por cinco elementos normativos, a saber: E1) las normas y medidas políticas son democráticamente legítimas, *si y sólo si* resultan justificadas tras la deliberación pública entre ciudadanos y representantes; E2) todos los ciudadanos deben considerarse moral y epistémicamente capacitados para intervenir en el debate público y tomar decisiones políticas. Durante el proceso deliberativo deben escucharse, respetarse y discutirse los argumentos de todos los posibles afectados por la norma o medida política en cuestión; E3) el modelo democrático deliberativo adopta un criterio epistémico intersubjetivo de validación de los resultados alcanzados. La deliberación es un proceso auto-correctivo, cuyos resultados son normativamente provisionales, atento a que están sometidos a continua revisión; E4) a diferencia de las concepciones democráticas agregacionistas, la democracia deliberativa no toma a las preferencias de los individuos como fijas o estáticas, sino que admite la transformación de ellas; y E5) el modelo democrático deliberativo tiene por objetivos centrales: a) promover el respeto mutuo entre ciudadanos; así como b) facilitar la resolución de aquellos desacuerdos políticos existentes al interior de cada sociedad democrática².

² Las tesis aquí formuladas están en conformidad con las teorizaciones vertidas en: Martí, 2006: caps. 1-5; Gargarella, 1995: 1-4; Gutmann y Thompson, 1996: caps. 1, 2, 6.

En cuanto a su trascendencia y grado de aceptación teórica, cabe destacar que la deliberativa se ha convertido en la concepción democrática más influyente de las últimas tres décadas entre los filósofos y científicos políticos³. Tal ha sido la magnitud de su influencia, que sus principales presupuestos han sido asimilados por distintas áreas del derecho público, político o constitucional. Entre dichas áreas específicas destaca el derecho ambiental. En este sentido, se ha señalado que fruto de este nuevo rumbo normativo en las ciencias políticas y jurídicas es que se ha producido *un giro deliberativo en materia de gobernanza ambiental*.

Dicho giro deliberativo en materia de gobernanza ambiental ha implicado la sanción legislativa y puesta en práctica de diseños institucionales menos piramidales o jerárquicos y más cooperativos y horizontales (Bäckstrand, 2010: 3-5). Esta nueva tónica dialógica en materia ambiental tiene por norte superar el tipo de interacción agonal o agonística propio de la concepción democrática agregativa adoptada por los primeros constitucionalistas latinoamericanos (Gargarella, 2014: 122-125)⁴.

La idea central propuesta desde la *gobernanza deliberativa ambiental* es que los distintos actores políticos, sean funcionarios de alguno de los poderes constituidos, miembros de organizaciones civiles o políticas o simples ciudadanos, discutan en conjunto los objetivos, finalidades, normas, medidas, instituciones, sanciones, etc., que adoptará la política pública ambiental al interior de cada sociedad democrática.

De este modo, desde una concepción deliberativa de la gobernanza ambiental, se pretende empoderar las voces de aquellos sujetos afectados por una medida ambiental, permitiendo que tengan ellas una real injerencia no sólo en el diseño, sino también en la evaluación de dicha medida.

Esta propuesta normativa no ha emergido de los garabatos e ideas aisladas de un cientista político situado en la soledad de su despacho, sino de una real necesidad ciudadana. De este modo, la democracia deliberativa tiene un fuerte sustento empírico y no meramente uno normativo.

En este sentido, Blondiaux afirma que la fuerza argumentativa del ideal democrático deliberativo o participativo se debe a la creencia de que él mismo implica ofrecer una respuesta ciudadana adaptada a las distintas evoluciones estructurales producidas en las sociedades democráticas contemporáneas. Estas últimas pueden ser caracterizadas como estructuras políticas cada vez más: 1) complejas; 2) diversas; 3) flexivas; 4) anárquicas; 5) desconfiadas; 6) ingobernables (Blondiaux, 2013: 49-51).

La democracia deliberativa nace como concepción teórica a principios de los años 1980, en respuesta a los crecientes pedidos de los ciudadanos de sociedades demo-

³ En este sentido, ciertos autores consideran que, atento al alto grado de adhesión que ha recibido el modelo deliberativo, puede afirmarse que él ha alcanzado el estatus epistemológico de paradigma normativo en el marco de aquella rama de la filosofía política que se aboca al estudio del concepto de democracia. La noción de paradigma normativo es entendida aquí como aquella perspectiva normativa sobre la cual existe un amplio consenso entre los científicos políticos. Al respecto de la discusión académica sobre la postura de que el modelo democrático deliberativo constituye actualmente un paradigma normativo, véase: Parkinson, Mansbridge, et al., 2012: 4.

⁴ Como señala Blondiaux: "Las democracias contemporáneas se encuentran en la búsqueda de un nuevo espíritu, de nuevos fundamentos; las formas clásicas de la representación política sobreviven, pero su legitimidad se debilita y su eficacia se declina. El poder de las instituciones representativas está golpeado en todas partes, su autoridad discutida y su capacidad para imponer decisiones desde arriba fuertemente erosionada" (Blondiaux, 2013: 33).

críticas de un mayor poder de injerencia en las discusiones y decisiones políticas de su país. Dicho reclamo de una mayor participación en la cosa pública obedeció a numerosas causales, entre ellas, altos índices de: a) exclusión y marginalidad de numerosas voces de ciudadanos comunes; y b) ineptitud, ineficacia, ineficiencia y corrupción de los funcionarios y empleados, electos y no electos por la ciudadanía, para resolver problemas políticos. En este sentido, la necesidad de una mayor deliberación y participación ciudadana en materia política no sólo se justifica en premisas morales igualitarias, relativas a posibilitar un genuino auto-gobierno democrático, sino también en términos epistémicos de llegar a mejores resultados que los obtenidos mediante la adopción de una concepción democrática representativa clásica.

De este modo, la legitimidad democrática deliberativa de las normas, medidas e instituciones políticas depende de la existencia de un diálogo entre los expertos en diseño y gestión política y los ciudadanos comunes. Atento a lo cual las discusiones y decisiones ambientales dejan de estar bajo el monopolio de unas pocas voces autorizadas, sean expertas o políticas, para incluir también las voces de los ciudadanos comunes (Cerro, 2012: 2). En otras palabras, la legitimidad democrática de las normas, medidas e instituciones ambientales depende de la existencia previa de un real y genuino proceso de discusión y decisión político (Cohen, 2013: 82-84).

En consecuencia, puede sostenerse que tres de *las implicancias* más relevantes de asumir una concepción deliberativa de gobernanza ambiental están dadas por la adopción de esquemas de discusión y decisión: a) *horizontales*; b) *descentralizados* y c) *cooperativos*. El primero de dichos caracteres impone la necesidad de romper con las habituales lógicas jerárquicas y burocráticas que impiden la consecución efectiva de aquellos fines ambientales trazados en la normativa. El segundo, hace alusión a estructuras de poder no centralizadas, teniendo por meta evitar la concentración del poder únicamente en unas pocas voces superiores en rango administrativo o supuestamente expertas en determinado aspecto técnico. Finalmente, el tercero determina la complementariedad del accionar de las instancias horizontales y descentralizadas, a la hora de diseñar, evaluar o reformular normas, medidas o instituciones políticas.

III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEY NACIONAL GENERAL DEL AMBIENTE 25.675 Y LA LEY PROVINCIAL AMBIENTAL DE CÓRDOBA 10.208

En primer lugar, las leyes 25.675 y 10.208 establecen que la política pública ambiental tiene ciertos objetivos. A los fines de alcanzarlos, dispone la creación de dos tipos de herramientas jurídicas, a saber: a) normativas; y b) empíricas.

Las *herramientas normativas* son los diez principios políticos que regulan el proceso de interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico ambiental argentino. Las *herramientas empíricas* son los instrumentos de gestión política, a saber: información, educación, participación, audiencia, consulta, evaluación, etc. En este esquema conceptual, la participación ciudadana es concebida como uno de los instrumentos de la política y gestión ambiental⁵.

⁵ Como señala M. M. Cerro: "El derecho a la participación ciudadana ha sido reconocido con la incorporación con jerarquía constitucional de diversos tratados internacionales en el

En segundo lugar, dichas leyes establecen ciertas relaciones entre los instrumentos empíricos de gestión. En términos generales, las relaciones son de: a) *igualdad o complementariedad*; y b) *subordinación o sujeción*. En el caso de la participación ciudadana, puede señalarse que se dan con los restantes instrumentos de gestión ambos tipos de relaciones. Por un lado, está en igualdad o paridad con ellos, desde una *perspectiva sistémica*, conforme la cual la política ambiental a los fines de cumplir efectivamente con sus objetivos, requiere de la adecuada utilización de todos los instrumentos empíricos de gestión. Por el otro, desde una *perspectiva unitaria*, la participación ciudadana subordina a su finalidad de autogobierno democrático los instrumentos de información, educación, audiencia, consulta y evaluación⁶. Sin embargo, desde una perspectiva sistémica, también puede verse a la participación ciudadana como una precondición más, junto con la de información y educación, para la realización adecuada y efectiva del proceso de evaluación de impacto ambiental. Veamos entonces los artículos específicos en los que ambas leyes refieren al mecanismo de participación ciudadana.

Por un lado, la Ley General del Ambiente 25.675 destina un capítulo entero al instituto de participación ciudadana. Más precisamente, regula dicho tópico en los arts. 19, 20 y 21.

En primer lugar, el art. 19 señala que “toda persona tiene *derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general*” (destacado propio).

En este artículo se sostiene que cualquier individuo que habite el suelo argentino y cumpla con los requisitos para ser ciudadano posee una facultad o derecho de que se requiera su consideración, ya sea en forma de consulta u opinión, respecto del proceder de la Administración Pública en materia ambiental, se vea él directamente afectado, porque la norma, institución o medida afecta particularmente su lugar de residencia o bien, indirectamente, porque la afectación se produce a un ecosistema más amplio que lo incluye.

En segundo lugar, el art. 20 impone a las autoridades políticas argentinas la obligación de “...institucionalizar procedimientos de *consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente*”. A su vez, dicho artículo señala que el pronunciamiento de los ciudadanos sea favorable o contrario a las disposiciones administrativas “...no será *vinculante para las autoridades convocantes*;

art. 75, inc. 22, y garantizados en la Constitución Nacional en los arts. 1º, 33, 41 y 42. La reglamentación de este derecho constitucional llevó al Poder Ejecutivo Nacional a aprobar el dec. 1172/2003, incorporados en distintos anexos, tales como: a) audiencias públicas; b) publicidad de gestión de intereses para la elaboración participativa de normas; c) de acceso a la información pública; d) acceso libre y gratuito a internet a la edición diaria del Boletín Oficial de Argentina, y e) reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos” (Cerro, 2012: 5-6).

⁶ En otras palabras, el hecho de que los ciudadanos estén debidamente informados, educados, que sean oídos (audiencia y consulta pública) y tengan influencia real en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas ambientales vuelve a los instrumentos de información, educación y evaluación precondiciones para una adecuada participación ciudadana.

pero en caso de que éstas presenten *opinión contraria* a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán *fundamentarla y hacerla pública*" (destacado propio).

Este artículo dispone una modalidad vertical de comunicación entre la Administración (arriba) y la ciudadanía (abajo) acerca de actividades ambientales concretas. Quedan fuera de discusión las leyes, reglamentos o sentencias judiciales en las que se analice un tema ambiental concreto o general. El único objeto de análisis son los *actos administrativos concretos* que tengan potencialmente efectos dañinos, quedando incluso excluidos los que se presupone inocuos. Así también, toda opinión o argumento de los ciudadanos es meramente valioso en el *plano discursivo* porque no posee *valor coercitivo*, salvo el caso de disenso entre administración y administrados, en el cual genera el solo deber de justificar públicamente dicha medida. No obstante, esta justificación excepcional no admite ser invalidada por petición de aquellos administrados que la juzguen incoherente, inconsistente, inconstitucional o ineficaz. En otras palabras, la participación de las voces ciudadanas asume un *valor más retórico* que legal. Sin embargo, ante casos de acciones administrativas que puedan producir *daño ambiental*, la instancia de participación ciudadana previa a la implementación de una acción es *necesariamente obligatoria* para la Administración. En otras palabras, el art. 20 dispone que, de no existir dicha participación, la actividad sería viciada de ilegítima e ilegal.

En tercer lugar, el art. 21, acota aún más el ámbito de relevancia de la participación ciudadana, ya que afirma que ella *debe efectivizarse* "...principalmente, en los *procedimientos de evaluación de impacto ambiental* y en los *planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio*, en particular, en las *etapas de planificación y evaluación de resultados*" (destacado propio). De este modo, se reduce aún más el tipo de supuestos en el que resulta recomendable o razonable convocar a la ciudadanía a opinar acerca de la deseabilidad y viabilidad de una actividad humana con impacto ambiental⁷.

Por otro lado, la Ley Provincial del Ambiente 10.208 de Córdoba, regula la *participación ciudadana ambiental* en: a) su capítulo I, denominado *Principios generales* (arts. 1º y 8º); así como en b) el capítulo XII, titulado *Participación ciudadana para la convivencia en materia ambiental* (arts. 63-70).

El art. 1º explicita que la ley 10.208 "...determina la política ambiental provincial y, en ejercicio de las competencias establecidas en el art. 41 de la Constitución Nacional, *complementa los presupuestos mínimos* establecidos en la ley nacional 25.675... para la gestión sustentable y adecuada del ambiente... que *promueva una adecuada convivencia de los habitantes con su entorno* en el territorio de la provincia de Córdoba" (destacado propio).

El art. 8º establece cuáles son los *instrumentos de política y gestión ambiental* de uso prioritario, entre los cuales enuncia: "...h) La educación ambiental; i) La información y diagnóstico ambiental; j) *La participación ciudadana para la convivencia ambiental...*" (destacado propio).

⁷ El adverbio de jerarquía principalmente denota que la participación ciudadana está permitida en sentido débil (no prohibida) en otros supuestos que no sean los de evaluación de impacto ambiental y ordenamiento territorial.

El art. 63 de la ley 10.208 reproduce sustancialmente lo señalado en el art. 19 de la ley 25.675, salvo por dos mejoras o avances significativos. En primer lugar, amplía el objeto de opinión ciudadana no sólo a las actividades administrativas, sino a todo tipo de acciones, obras o actividades. En segundo lugar, la adjetivación de tales actividades no está referida exclusivamente a un fin protectivo o preventivo, sino mucho más general y amplio, atento a que dice "...que puedan afectar el ambiente, sus elementos o la calidad de vida de la población".

El art. 64 especifica un particular tipo de relación entre el instrumento de participación ciudadana y el de evaluación de impacto ambiental, señalando que el primero debe ser entendido como un proceso consultivo que funciona como un *componente* del segundo en tanto proceso de evaluación crítico de los futuros resultados ambientales. A su vez, dicho artículo explicita cuáles son las ventajas que implica llevar adelante aquel proceso consultivo participativo, a saber: "a) Informa a los ciudadanos y promueve el debate sobre el proyecto; b) Asegura la transparencia de los actos que se realizan en la Administración Pública y promueve el conocimiento, el contenido y los fundamentos de las decisiones⁸; c) Optimiza la calidad técnica y democrática de la propuesta y de las decisiones; d) Promueve la apropiación de los beneficios del proyecto por la ciudadanía; e) Previene los conflictos y contribuye a su solución, y f) Garantiza la oportunidad para opinar a toda persona o comunidad que pueda ser afectada por los resultados de la realización de un proyecto, obra de infraestructura, industria o actividad".

El art. 65, por su parte, define cuáles son los tres instrumentos que a su vez componen el proceso de participación ciudadana, siendo ellos: a) información y divulgación del proyecto; b) audiencia pública, y c) consulta popular ambiental.

Desde una concepción deliberativa de gobernanza ambiental, dicho art. 65 resulta objetable, ello atento a que sostiene que toda posibilidad de información, educación y participación ambiental se reduce a supuestos concretos, específicos, acotados, en los cuales la mismísima Administración informa, educa o convoca. Dicha perspectiva cortoplacista impide la formación de una cultura ambientalista general y permanente, en la cual la información, educación y opinión sea un derecho-deber ejercido habitualmente por todos los ciudadanos y no sólo por algunos de manera esporádica y contingente⁹.

En términos del deber de informar adecuadamente a la ciudadanía, presupuesto esencial de toda participación ciudadana, cabe señalar el art. 66 sostiene que el proponente del proyecto empresarial que tenga incidencia ambiental debe hacer pública la decisión de iniciar dicho proyecto, en medios de comunicaciones municipales y regionales, explicitando: naturaleza, objetivo, propósito y localización exacta de él.

⁸ Al igual que el art. 20 de la ley nacional 25.675, es evidente que el art. 64 de la ley 10.208 refiere únicamente como objeto de análisis o consulta para la participación ciudadana a los actos administrativos concretos, reduciendo así notablemente los supuestos donde cabe su aplicación.

⁹ Para posibilitar un proceso general y constante de información, educación y opinión ciudadana en materia ambiental, consideramos que debieran instrumentarse medidas tales como: a) incorporar un boletín oficial ambiental, electrónico y en soporte papel, donde se informe constantemente en cada jurisdicción administrativa acerca de su realidad ambiental; y b) un foro ambiental deliberativo, dependiente de un órgano extra-poder, donde exista la posibilidad constante de participar y discutir sobre las normas, medidas e instituciones ambientales.

Por su parte, el art. 67 especifica los pormenores del *proceso de audiencia pública*, el cual debe: a) ser conducido y coordinado por la autoridad de aplicación; b) con información provista por el proponente del proyecto; c) realizarse en la zona de influencia del proyecto con participación abierta al público; d) ser de carácter obligatorio para todos los proyectos que deban ser sometidos a evaluación de impacto ambiental; y e) sus resultados deben ser analizados por la autoridad de aplicación en oportunidad de expedirse, con fundamentación técnica.

A su turno, el art. 68 incorpora otro proceso de participación ciudadana, el cual denomina *consulta popular ambiental*. Este proceso consultivo admite dos modalidades: a) obligatoria y b) facultativa. La *modalidad obligatoria* procede ante aquellos casos en los que existan proyectos de incidencia ambiental ya aprobados, cuyos procesos de evaluación de impacto ambiental hayan sido categorizados como de alta complejidad ambiental y generen especial conflicto social. La *modalidad facultativa* oficia cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo provincial exigen su implementación atendiendo a criterios políticos de oportunidad y conveniencia o así también podrá convocarse "...cuando la población del área potencialmente afectada lo promueva con su firma". A nuestro entender, la particularidad de este proceso consultivo reside en que la *coercitividad* de sus resultados no se determina a priori sino *ex-post*, conforme las consideraciones vertidas por la autoridad de aplicación en su resolución final acerca del otorgamiento o no de la licencia ambiental. En otras palabras, el carácter *vinculante* o *no vinculante* del resultado obtenido tras la consulta depende de la apreciación concreta de dicha autoridad de aplicación.

A mayor abundamiento, el art. 69 señala que la consulta popular ambiental debe ser convocada por la autoridad de aplicación y están habilitadas a participar en ella todas aquellas "...personas físicas registradas en el último padrón electoral de la localidad y/o región potencialmente afectadas por la realización del proyecto".

Al respecto de dicho art. 69, debe señalarse que él adopta una *concepción restringida de sujeto político*, entendiéndose por tal a todo aquel ciudadano habilitado legalmente para ejercer el derecho político de voto. Ésta se contrapone a la *concepción amplia de sujeto político* adoptada desde una concepción deliberativa ambiental, conforme la cual es todo ciudadano moral o materialmente afectado por la norma, medida o institución política ambiental a adoptar.

Finalmente, el art. 70 señala que la autoridad de aplicación tiene la obligación de: a) garantizar "...que *toda persona*, las *organizaciones* que las representan y el *Defensor del Pueblo* de la provincia de Córdoba tengan instancias de participación para ser escuchados cuando los mecanismos no hayan sido previstos; y b) establecer "...los requisitos, oportunidad, plazos y las exigencias de representatividad de la solicitud".

Dicho art. 70 señala la necesidad de garantizar la efectiva participación ciudadana en materia ambiental de tres tipos de sujetos: a) toda persona que habite dicha circunscripción administrativa; b) una organización representativa de la ciudadanía local; y c) el Defensor del Pueblo. Sin embargo, mientras la legitimación procesal activa para acceder a la justicia ambiental no incluya efectivamente a dichos sujetos, resultará imposible que ellos tengan una real injerencia en las decisiones ambientales provinciales. Caso contrario, lo normado en este artículo corre riesgo de volverse un mero artilugio retórico para mantener el statu quo político en materia ambiental provincial.

La participación ciudadana es entonces promovida desde la ley 25.675 como un doble estándar. En primer lugar, en tanto estándar de *legitimidad política*, atento a que permite justificar o determinar la validez normativa de las actividades administrativas sometidas a la opinión de la ciudadanía. En segundo lugar, en tanto estándar de *efectividad política*, ya que posibilita la efectiva realización de un análisis previo a aquellas actividades humanas que a priori puedan ser perjudiciales para el ambiente.

Ahora bien, a la voz de los ciudadanos participantes deben sumarse al menos tres tipos de voces más, a saber: a) la de los representantes o funcionarios administrativos; b) la de los empresarios o industriales; y c) la de los técnicos o expertos en aquellas disciplinas que tengan como objeto integral de estudio al ambiente en tanto sistema biótico o natural.

La voz de los expertos en ciencias naturales es sumamente relevante en materia ambiental. Ellos son los que, mediante la construcción de cierto aparato conceptual, explicitan criterios teóricos que permiten determinar la viabilidad o eficacia de cada medida humana que afecte al ambiente.

De este modo, a los fines de diseñar, implementar y evaluar un sistema integral de gobernanza deliberativo ambiental, debemos no sólo cumplir con el estándar de legitimidad política (voz ciudadana), sino también con el de viabilidad o eficacia material (voz experta).

IV. EVALUACIÓN NORMATIVA DE LA LEY AMBIENTAL NACIONAL 25.675 Y LEY PROVINCIAL AMBIENTAL 10.208

En este apartado nos abocaremos a la evaluación normativa del carácter democrático deliberativo de los instrumentos de participación ciudadana instituidos por las normas 25.675 y 10.208. Al respecto, cabe señalar dos tipos de objeciones normativas. Por un lado, *objeciones normativas generales*, aplicables a todo diseño ambiental deliberativo. Por el otro, *objeciones normativas específicas*, aplicables únicamente a los mecanismos, instrumentos e instituciones deliberativas reguladas en las normas específicas sujetas aquí a análisis.

En relación a las *objeciones normativas generales*, Blondiaux analiza críticamente las distintas implementaciones prácticas del ideal deliberativo ambiental, más precisamente los mecanismos participativos (audiencia y consulta pública ambiental) y sostiene dos tesis generales, a saber:

1) las prácticas de participación no son unívocas y producen consecuencias con frecuencia contradictorias, atento a lo cual deviene necesario preguntarse bajo qué diseños, formatos y precondiciones la democracia participativa puede constituir un elemento eficaz de transformación de los regímenes representativos existentes (Blondiaux, 2013: 38). En otras palabras, no todo diseño deliberativo promueve efectivamente o adecuadamente la deseada deliberación democrática, ni tampoco la deliberación democrática debe ser considerada siempre la única y/o mejor opción frente a determinados problemas ambientales; y

2) Las prácticas derivadas de la aplicación de dicho imperativo deliberativo o participativo se estructuran generalmente en el marco de una relación jerárquica de tipo *top-bottom*, es decir constituyen una convocatoria efectuada desde los centros políticos formales de poder, con lo cual poseen un carácter puramente consultivo cuyas

afirmaciones, resoluciones u opiniones no obligan al funcionario, empleado o sector del gobierno solicitante (Blondiaux, 2013: 21-22, 37-38). Como hemos señalado, dichos mecanismos deliberativos, si no posibilitan una real injerencia de los ciudadanos en las discusiones y decisiones políticas, se vuelven meras figuras retóricas (Etchichury, 2006: 43-44).

A lo que agregaría *dos objeciones generales más*, a saber:

3) dichos mecanismos pueden calificarse como de democracia semi-directa o semi-representativa, y tienen por meta únicamente recabar opiniones, no así promover la construcción, exposición, oposición y reformulación de argumentos políticos; y

4) las prácticas mencionadas son contestes con una concepción agregativa de tipo avanzada, conforme la cual si bien el principal mecanismo de participación política es el voto, también deben considerarse a los fines de termómetro político las consideraciones u opiniones más o menos formadas de los ciudadanos. Dicha concepción agregativa difiere sensiblemente en sus presupuestos con los propios de la concepción deliberativa.

En cuanto a las *objeciones normativas específicas*, dirigidas al carácter insuficientemente deliberativo de los mecanismos participativos instituidos en las leyes 25.675 y 10.208, consideramos pueden formularse al menos cuatro.

En *primer lugar*, ambas normativas parecen optar en términos teóricos por una concepción democrática participativa y no por una deliberativa.

Blondiaux describe diferentes proyectos teóricos y políticos que se fundan sobre el ideal normativo de autogobierno ciudadano activo y real. Este último indica que al interior de las sociedades democráticas debe permitirse y fomentarse que los ciudadanos se comprometan activamente en el proceso de discusión y decisión política. Conforme Blondiaux, dicho ideal ha asumido, al menos, dos concepciones democráticas muy diversas, a saber: a) democracia participativa; y b) democracia deliberativa (Blondiaux, 2013: 61-65).

Dicho autor señala ciertas semejanzas y diferencias existentes entre las teorías de democracia participativa y de democracia deliberativa. En relación a las semejanzas, Blondiaux sostiene que comparten numerosos presupuestos comunes, en particular, la insatisfacción con respecto a una definición de la democracia y de la ciudadanía, limitada al principio mayoritario y al solo cumplimiento del voto. En cuanto a sus diferencias, el autor sostiene que dichas teorías se distinguen por su finalidad principal. En este sentido, la democracia participativa busca la formación de comunidades ciudadanas activas, pone el acento en el compromiso y la politización de los participantes, mientras que la democracia deliberativa apunta a fundamentar mejor la decisión política, relacionándola con un proceso de argumentación racional que implique puntos de vista contradictorios (Blondiaux, 2013: 112).

La afirmación de que dichas leyes adoptan una concepción democrática participativa, por supuesto, no implica asumir un juicio peyorativo contra dichas leyes, salvo que resultare cierta la hipótesis de que la segunda de dichas concepciones es normativamente superior a la primera. Hipótesis que en este trabajo consideramos válida.

En este sentido, pueden ofrecerse los siguientes argumentos en defensa de la superioridad normativa de la concepción deliberativa por sobre la participativa: a) tutela adecuadamente el principio de igual consideración y respeto de todos los ciudadanos; b) nos permite avizorar alternativas políticas disímiles a las ya contempladas y

establecidas; c) nos posibilita corregir errores lógicos y empíricos; d) nos obliga a revisar, moderar y/o eliminar prejuicios valorativos; e) posibilita la comprensión y entendimiento entre ciudadanos que defienden posturas contrapuestas o disímiles; f) nos obliga a dar razones mediante las cuales justificar nuestras posturas; g) posibilita la existencia de un genuino proceso colectivo de aprendizaje político; h) promueve el respeto mutuo entre ciudadanos; e i) empodera a los ciudadanos con mejores herramientas discursivas, lo cual les acerca aún más al cumplimiento del ideal de autogobierno democrático¹⁰.

En *segundo lugar*, las leyes nacional 25.675 y provincial 10.208 establecen un esquema conceptual *consecuencialista* centrado en los resultados, que no tiene por meta principal generar ciudadanos más informados y con mejores herramientas argumentativas, y por ende mejor emponderados, sino posibilitar la adopción de medidas políticas ambientales más legítimas y eficaces.

En *tercer lugar*, los instrumentos mediante los cuales específicamente se regula la participación ciudadana, a saber: audiencia y consulta pública, han sido regulados en las leyes 25.675 y 10.208 como *mecanismos de democracia semi-directa*, atento a que establecen la posibilidad de que el Estado nacional argentino o el Estado provincial cordobés, por intermedio de sus poderes constituidos, convoquen a una audiencia o consulta pública a los afectados por la sanción, implementación o evaluación de una norma, medida o institución ambiental. Sin embargo, como hemos señalado: a) el diálogo o deliberación se permite únicamente a pedido del gobierno y no por iniciativa o espontánea convocatoria de los ciudadanos; y b) los argumentos y opiniones de los ciudadanos no tienen fuerza obligatoria para los requerientes.

Los mecanismos de democracia semi-directa habitualmente admiten dos tipos de interacciones verticales, a saber: a) ciudadanía pide a gobierno; o b) gobierno consulta a ciudadanía. No tan habituales, son los mecanismos de democracia semi-directa en los que se admite una interacción de tipo horizontal entre gobernantes y ciudadanos. Esta última modalidad va contra el tipo de interacción agonal entre poderes constituidos, así como contra la concepción agregativa de democracia, la cual distinguía entre facciones minoritarias y mayoritarias. Ambos arreglos de gobierno (diseño constitucional agonal y diseño democrático agregativo) son característicos de las constituciones de siglo XIX y XX. Esta última apreciación nos lleva a nuestro cuarto comentario.

En cuarto lugar, las buenas intenciones contenidas en las leyes 25.675 y 10.208 de promover una mayor y mejor participación y discusión ciudadana en materia de política ambiental posee, en el marco del sistema jurídico argentino, tres obstáculos normativos fuertes, derivados de la adopción de: a) una concepción agonal de constitucionalismo (Gargarella, 2014: 122-125, 151-152); b) una concepción agregativa de democracia (Nino, 1997: 104-132); y c) un diseño hiper-presidencialista de gobierno (Nino, 1997: 241-250). ¿En qué forma estas concepciones y diseño atentan contra el ideal deliberativo ambiental?

En primer lugar, todo diseño deliberativo ambiental se ve perjudicado por un diseño constitucional, conforme el cual los poderes constituidos (legislativo, ejecutivo y judi-

¹⁰ Dichas ventajas, devenidas de la implementación adecuada de la concepción democrática deliberativa, son respaldadas por filósofos políticos de prestigio, de la talla de C. S. Nino (1997), J. L. Martí (2006), R. Gargarella (1995), A. Gutmann y D. Thompson (1996, 2004).

cial) deben luchar en vez de dialogar para cumplir adecuadamente su rol. Más específicamente, esto atenta severamente contra: a) la proyección de políticas ambientales integrales que superen los límites geográficos de una repartición administrativa y atiendan a los problemas ecológicos desde una perspectiva más holística; y b) la formulación e implementación de normas, medidas e instituciones con durabilidad en el mediano y largo plazo que escapen a las rencillas de poder frugales y diarias.

En segundo lugar, la adopción de una concepción democrática agregativa, conforme la cual la legitimidad política de las normas, medidas e instituciones ambientales depende de que hayan sido adoptadas por los representantes políticos designados con la conformidad tácita de los ciudadanos, atenta contra la necesidad de un genuino diálogo político en materia ambiental. La legitimidad y eficacia de la política ambiental depende de una participación deliberativa genuina de la ciudadanía, y no meramente de su conformidad plebiscitaria.

En tercer lugar, si la concepción deliberativa ambiental propugna la instauración de diseños institucionales horizontales y cooperativos, entonces la existencia de un poder ejecutivo hiper-presidencial, de tipo verticalista, con fuertes tintes demagógicos e insensible a los argumentos de los poderes legislativo y judicial resulta un duro escollo a sortear a los fines de dar con una adecuada implementación de aquella concepción deliberativa de la legitimidad política de las medidas ambientales.

Más precisamente, nuestra hipótesis teórica es la siguiente: si se desea implementar una concepción deliberativa de gobernanza ambiental en Argentina, deben adoptarse: a) una concepción dialógica de constitucionalismo; b) una concepción deliberativa de democracia; y c) un diseño semi-presidencialista de gobierno.

V. CONCLUSIÓN

Este artículo ha tenido por objetivos principales: 1) explicitar los estándares normativos propios de una concepción democrática deliberativa ambiental; 2) reconstruir las normas relativas a participación ciudadana enunciadas en las leyes 25.675 y 10.208; y 3) evaluar someramente si dichas normas vernáculas cumplen o no y en qué grado con los estándares normativos impuestos desde aquella concepción democrática.

Habiendo dado cumplimiento a dichas metas en los apartados anteriores (I-IV), consideramos pertinente afirmar a modo corolario que a los fines de un adecuado diseño, implementación y evaluación de un sistema de gobernanza deliberativa ambiental en la Argentina, caben formularse o explicitarse dos tipos de *recomendaciones*, a saber: a) una teórica-normativa general; y b) una normativa-empírica particular.

La primera de dichas recomendaciones sostiene que en *términos normativos-empíricos generales*, es decir, para todo sistema de gobernanza deliberativa ambiental, independientemente del país donde deba aplicarse, debiera atenderse a los siguientes *presupuestos complementarios*, a aquellos presupuestos generales de la democracia deliberativa¹¹.

¹¹ A los fines de dar con otra posible formulación de estos presupuestos normativos complementarios, en tanto estándares adicionales a aquellos presupuestos normativos considera-

Un *primer presupuesto complementario* es el de adoptar un *enfoque contextual*. En breves palabras, dicho presupuesto sostiene que todo modelo de gobernanza deliberativo medioambiental debe partir de las específicas condiciones culturales (empíricas y normativas) existentes en cada sociedad democrática en particular¹². Blondiaux señala que "...en materia de participación no existe ni fórmula ni procedimiento ideal" (Blondiaux, 2013: 119-120). En otras palabras, la forma y finalidades asumidas por los diseños institucionales ambientales deliberativos varía conforme el contexto, debiendo verse a los diferentes diseños como herramientas complementarias y no sustitutivas unas de otras (Blondiaux, 2013: 119-120).

Un *segundo presupuesto complementario* es el que indica que debe adoptarse un concepto complejo o multidimensional de racionalidad política, el cual esté compuesto por al menos *tres tipos de racionalidad*, a saber: racionalidad deliberativa (argumentativa), racionalidad administrativa (burocrática) y racionalidad económica (mercantilista) (Bäckstrand et al., 2010: 17). Al respecto, cabe advertir que las concepciones ambientalistas generalmente no especifican de qué manera concreta, es decir, mediante cuáles diseños institucionales pueden compatibilizarse los nuevos modos deliberativos de gobernanza ambiental con la lógica del mercado capitalista de bienes y servicios¹³. Al respecto, cierto grupo de ambientalistas críticos señalan que frente a los postulados del *neo-liberalismo económico* imperante "...cualquier intento de promover políticas ambientales legítimas y eficaces a través de los medios de deliberación pública está condenado al fracaso" (Bäckstrand et al., 2010: 17). En dicha tesitura se señala que resulta objetable la adopción de un enfoque restringido, mercantilista, patrimonial, del derecho ambiental (Etchichury, 2006: 20-29).

Un *tercer presupuesto complementario* atiende a los *sistemas constitucionales de gobierno* en los cuales dicho modelo de gobernanza ambiental desea proyectarse. En otras palabras, no será lo mismo aplicar dicho modelo en un *sistema agonal* de interacción entre poderes constituidos, que en uno *dialógico*. El sistema agonal propone una batalla entre poderes constituidos, mientras que el dialógico promueve el intercambio argumentativo. Hemos señalado que a los fines de dar adecuado cauce a la *doble promesa de legitimidad y eficacia* asumida por estas nuevas formas de gobernanza ambiental, debemos optar por un modelo dialógico de interacción entre poderes.

Finalmente, un *cuarto presupuesto complementario* es el del valor *inclusión socio-política*, el cual propugna la efectiva incorporación de los más desaventajados al de-

dos generales o básicos, de una concepción democrática deliberativa ambiental, véase Olivares, 2014: 85-87.

¹² John Rawls señala que concuerda con aquella afirmación de Robert Dahl, la cual señala que (En la ausencia de una solución universal adecuada, las soluciones específicas necesitan adaptarse a las condiciones y experiencias históricas, cultura política, e instituciones políticas concretas de un país particular (R. Dahl en Rawls, 1996: 235, nota 21). Por su parte, C. S. Nino señala que E¿claramente las cuestiones relacionadas con la mejor forma de gobierno son altamente especulativas y dependen en un elevado grado de las características históricas, sociológicas y culturales de cada contexto y de la información empírica con que se cuente respecto del funcionamiento de estos diferentes arreglos institucionales" (Nino, 1997: 250).

¹³ Bäckstrand, K.; Khan, J.; Kronsell, A. y Lövbrand, E., «Environmental Politics after the Deliberative Turn», en Bäckstrand K. et al., 2010.

bate, como precondition material impostergable de toda implementación de un modelo deliberativo ambiental. En otras palabras, debe advertirse que en materia de deliberación política la controversia no sólo pasa por cuáles argumentos son más razonables y cuáles medidas concretas deben tomarse, sino primeramente por cuáles sujetos están legitimados para tomar tales decisiones (Young, 1999: 151-158; Rancière, 2010: 61-81)¹⁴. Blondiaux, por su parte, señala que "...debemos reafirmar sin descanso el ideal de la inclusión: la democracia no tiene sentido más que si contribuye a frenar las lógicas de exclusión social que caracteriza, hoy en día, el funcionamiento de las democracias (Blondiaux, 2013: 121-122). Este cuarto presupuesto es conteste con un *enfoque social* del derecho ambiental, conforme el cual debe incluirse no sólo las facetas económica, normativa, material y política, sino también la social (Etchichury, 2006: 41-49). Dicho enfoque sostiene que el derecho ambiental está íntimamente relacionado con los denominados derechos sociales, los cuales procuran que los ciudadanos posean acceso a: una vivienda digna, alimentación adecuada, trabajo bien remunerado, etc. (Etchichury, 2006: 41-43).

Un *quinto presupuesto complementario* señala que debemos atender a dos estándares principales, a saber: de legitimidad política y viabilidad material, y no a uno de ellos aisladamente considerado. La voz de los ciudadanos y expertos son igualmente relevantes y no puede optarse entre una u otra sino complementarlas. Ciertamente, desde un enfoque técnico, los instrumentos de evaluación de impacto ambiental y ordenamiento territorial poseen prioridad en materia ambiental por sobre otros instrumentos, atento a que definen: a) qué es lo que realmente se puede hacer en cada espacio geográfico y qué no; y b) cuáles son los efectos o implicancias (inocuas o lesivas) para el medio ambiente. Sin embargo, no puede formularse y ejecutarse el derecho ambiental desde dicho enfoque meramente técnico, atento a que la problemática ambiental está cruzada por múltiples facetas, factores, entre las cuales debe incluirse también a la faceta normativa, la cual evalúa la legitimidad política de las normas, medidas o instituciones ambientales (Juliá, 2008: 38-41; Juliá, 2012: 111).

Consideramos que la adopción de estos *cinco presupuestos generales complementarios* acrecienta las posibilidades reales de que los nuevos modelos deliberativos de gobernanza ambiental (descentralizados y cooperativos) gocen de mayor legitimidad y eficacia que los modelos liberales no deliberativos (centralizados y verticalistas).

La segunda de dichas recomendaciones, *de tipo normativa-empírica particular*, sostiene que en términos específicos, es decir, para el sistema de gobernanza deliberativa ambiental de las leyes 25.675 y 10.208, debieran tomarse, al menos, las siguientes tres medidas:

a) Ampliar los tipos de actos sometidos a opinión ciudadana. Al respecto, consideramos que ellos no deben limitarse únicamente a *actos administrativos* sino también a *normas y decretos* en la fase previa a su sanción legal, es decir, en el estadio de pro-

¹⁴ Atendiendo a dicho aspecto contextual es que algunos autores han advertido que "...en el contexto latinoamericano, las cuestiones ambientales están profundamente ligadas a los problemas de la vida social y a los fenómenos de marginación e injusticia, lo que permite constatar que la demanda de derechos ambientales es, al mismo tiempo, una de las expresiones más determinantes de las luchas por el reconocimiento y la inclusión social..." (Villarroel, 2013: 196).

yecto, así como en su fase posterior, entendida como la ejecución o implementación de ellas. Por supuesto que queda reservada al Ejecutivo la evaluación de los méritos de oportunidad y conveniencia política, así como al Legislativo la discusión y redacción de las normas, atento a sus roles constitucionales específicos de ejecutor y constructor de normas jurídicas, así como en su rol constitucional general de representantes políticos de los ciudadanos.

b) Mejorar y ampliar las herramientas, mecanismos o instituciones de participación ciudadana consagradas en las leyes de política ambiental. A dichos fines podrían sumarse los siguientes institutos jurídicos: i) *iniciativa popular ambiental*; ii) *referéndum ambiental*; y iii) *comité ciudadano sobre derecho ambiental en el poder legislativo*. En cuanto al mecanismo o instituto de iniciativa popular, permitiría incorporar una vía *bottom-top*, es decir desde el fondo (ciudadanía) a lo más alto (funcionarios públicos), mediante la cual generar o discutir normas, medidas e instituciones ambientales en sus facetas de formulación o implementación. Lo ventajoso de la iniciativa popular ambiental es que el llamado lo hace la ciudadanía misma y evita ser con ello funcional a los tiempos y oportunidades partidistas de quienes están en el gobierno. En relación al instituto de referéndum ambiental, incorporaría una vía *top-bottom* de comunicación entre funcionarios y ciudadanos, donde cabría señalarse que el pronunciamiento ciudadano posea sí o sí poder vinculante. Esto permitiría que el valor de las opiniones ciudadanas no posea un mero valor retórico, sino un real valor coercitivo. Finalmente, en relación al comité ciudadano sobre derecho ambiental en el Poder Legislativo, podría diseñarse a éste con poder de dictamen vinculante, conformado por ciudadanos elegidos de una lista de aquellos ciudadanos que, estando en el padrón electoral, decidan voluntariamente ser parte de aquel foro argumentativo.

c) Mejorar el sistema de responsabilidad y sanción ambiental en su faceta de implementación. Es decir, endurecer la normativa prevista para lograr un efectivo cumplimiento, así como utilizar el poder de policía ambiental con mayor severidad. Esto implica información, educación y cultura. La idea aquí es atender adecuadamente a las causas y consecuencias de la anomia jurídica ambiental, sea por parte de los ciudadanos o representantes. Entendemos aquí por anomia jurídica ambiental la falta sistemática de cumplimiento o de un cumplimiento acabado por parte de ciudadanos y funcionarios de aquellas normas ambientales constitucionalmente válidas y vigentes¹⁵.

Por último, deseamos advertir que este artículo ha sido redactado bajo la luz de una *concepción epistémica constructivista*, conforme la cual la *validación del conocimiento científico* debe efectuarse mediante la aplicación de un *criterio intersubjetivo* (Nino, 1997: 160-166). Atento a lo cual las teorizaciones plasmadas en el presente trabajo deben ser tomadas como conceptualmente provisionarias. De este modo, en el más positivo de los escenarios argumentativos, las hipótesis y tesis aquí asumidas serán tomadas meramente como insumos de futuras discusiones teóricas, y/o enzimas catalizadoras de nuevos interrogantes.

¹⁵ Al respecto del concepto de anomia jurídica en general, véase Nino, C. S., *Un país al margen de la ley*, 4ª ed., Ariel, Barcelona, 2011, ps. 32/43.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BÄCKSTRAND, K. - KHAN, J. - KRONSELL, A. y LÖVBRAND E., (2010). *Environmental Politics and Deliberative Democracy. Examining the Promise of New Modes of Governance*, Edward Elgar Ed, Cheltenham, UK - Northampton, USA.
- BLONDIAUX, L., (2013). *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- CERRO, M. M., (2012). "La participación ciudadana en cuestiones medioambientales. Análisis a nivel nacional y en las provincias del noroeste argentino", en *Actas del Séptimo Congreso de Medio Ambiente AUGM*, ps. 1/20.
- COHEN, M., A., (2013). "Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿conceptos transversales de una nueva democracia ecológica?", *Sociológica*, año 28, nro. 80, ps. 73/122.
- ECKERSLEY, R., (2004) *The Green State, Rethinking democracy and sovereignty*, The MIT Press, Cambridge.
- ETCHICHURY, H. J., (2006). *Tres enfoques sobre el derecho al medio ambiente*, Lerner, Córdoba.
- GARGARELLA, R., (1995). "El ideal de la democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo. Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de la Argentina", *Revista Sociedad*, 6), ps. 1/17.
- (comp.). 2014. *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- GUTMANN, A. - THOMPSON, D., (1996). *Democracy and Disagreement*, Harvard U.P., Harvard.
- (2004). *Why Deliberative Democracy?*, Princeton U.P., Princeton.
- JULIÁ, M. S., (2005). "La discusión del concepto de presupuesto mínimo en el marco de un nuevo orden político, jurídico e institucional", *RDAMB*. 1-99 y ss.
- (2007). "¿Cuáles son los límites para dictar presupuestos mínimos ambientales?", *Anuario del CIJS*, nro. X, ps. 119/134.
- (2008). "El abordaje jurídico de problemas ambientales", *Anuario del CIJS*, nro. XI, ps. 37/52.
- (2012). "La ejecución de políticas ambientales: enfoques y análisis", *Anuario del CIJS*, nro. XIV, ps. 99/113.
- MARTÍ, J. L., (2006). *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*, Marcial Pons, Madrid.
- MAYORGA, F. - CÓRDOVA, E., (2007). "Gobernabilidad y gobernanza en América latina", Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra (no publicado). www.institut-gouvernance.org/bdf/docs/ficha-gobernabilidad.pdf (consulta: 26/2/2015).
- NINO, C. S., (1997). *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona.
- OLIVARES, N. E., (2014). "Democracia deliberativa y política ambiental", en *La investigación jurídica en políticas públicas ambientales*, Narva Editor, Córdoba, ps. 71/91.
- RAWLS, J., (1996). *Political Liberalism*, Oxford U.P., Oxford.
- VILLARROEL, R., (2013). "Ética del desarrollo, democracia deliberativa y ciudadanía ambiental. El desafío global de la sustentabilidad", *Acta Bioethica*, 19 2), ps. 189/198.

