

LA HUELLA AMBIENTAL

Elaboración participativa de normas en la redacción del Código Ambiental de la Provincia de Entre Ríos

LAUTARO VARISCO BONAPARTE

Resumen

Durante los últimos quince años se han desarrollado reformas legislativas relacionadas con el ingreso de la problemática de medio ambiente y la participación ciudadana. Ambos movimientos de reforma han confluído, en la provincia de Entre Ríos, en la redacción del Código Ambiental.

En este trabajo tratamos sobre cómo la metodología de la elaboración participativa de normas ha servido para llevar adelante la redacción de los contenidos de la ley.

Introducción

Se intentará realizar en esta monografía un estudio sobre la incidencia de actores de la sociedad civil en la elaboración de la norma de código ambiental de Entre Ríos mediante el método de la elaboración participativa de normas.

Llevaré adelante, para ello, una apretada síntesis acerca de la evolución normativa sobre medio ambiente y participación ciudadana en el marco de la segunda ola de reformas del estado a nivel nacional, para luego introducirme directamente en las características que tuvo el proceso deliberativo relacionado al código ambiental. El criterio utilizado serán las etapas que establece el Anexo V del decreto 1172/03.

Segunda ola de reformas del Estado.

El conjunto de procedimientos que entran dentro de lo que es reconocido como la elaboración participativa o ciudadana de normas tienen su fundamento en los principios de la segunda reforma del estado. Esta etapa complementó lo que había comenzado en la primera ola (Santiso: 2001). En efecto, durante la década de 1980 los estados latinoamericanos tuvieron que resolver las dificultades presentadas por la transición democrática y la presión sobre los presupuestos que implicó la deuda externa. La mayoría llevó adelante un programa de reducción de gastos identificado con las políticas propuestas por el FMI, que tuvieron fundamento en una serie de debates e intercambios que quedaron simbolizados en el Consenso de Washington.

A consecuencia de estas decisiones surgió un estado 'minimalizado', muy criticado posteriormente, dando lugar a modelos alternativos, como los de la economía social de mercado y el proyecto social demócrata. En general se proponen un reforzamiento de las instituciones desde una perspectiva fuertemente política. Buscan, así, reinventar la política.

'Reinvención de la política' que se desarrolla plenamente mediante la promoción de una ciudadanía activa. A diferencia del paradigma clásico contractualista, la virtud cívica no

está orientada al fortalecimiento político del estado sino a su corrección económico – jurídica. Fueron autores de la economía los que marcaron la importancia de un marco jurídico institucional transparente y eficaz para que el mercado – ampliamente expandido luego de la primera ola de reformas – pudiera funcionar de modo de hacer posible el 'derrame' de beneficios que se espera de su vitalidad.

Es así que, en contraste, el modelo de democracia delegativa (O'Donnell:1994) llevado adelante para consolidar la primera ola de reformas tuvo por protagonistas a los poderes ejecutivos, los actores financieros y el instrumento del decreto – modo que se sustantivó en lo que algunos autores llaman 'decretismo'-. Vemos, entonces, cómo las reformas de primera generación pueden convertirse en obstáculo para las de la segunda. En efecto, la naturaleza de emergencia de la primera reforma le dio un carácter expeditivo y concentrado decisionalmente en la figura del presidente, eliminando cualquier carácter deliberativo y dejando, de hecho, el debate de lado, bajo el argumento del entorpecimiento de las largas discusiones parlamentarias.

La segunda ola de reformas tuvo por contenido un discurso legitimador del estado desde un paradigma procedimental. Estos procedimientos están orientados a rodear de una periferia crítica el ámbito decisional de tal modo de poder desarrollar un producto político de mayor calidad.

Inicialmente identificada con la noción de 'opinión pública', las audiencias públicas y la difusión de la información fueron caracterizadas como espacios donde expertos no estatales podían coadyuvar en la producción de insumos útiles a la práctica política de las instituciones públicas. De este modo no es 'una' opinión pública la que convalida los planes, programas y objetivos políticos, sino una polifonía discursiva integrada y

cristalizada mediante otras que las incorporan.

A diferencia de la primera ola de reformas, la segunda no tuvo un hecho emblemático que la caracterizara, sino una serie de revisiones de los organismos internacionales como así también de los gobiernos locales que se fueron cristalizando en diversos documentos y declaraciones. Tal vez el más emblemático fuera el Informe del Banco Mundial del año 1997.

Elaboración participativa de normas

Entre los objetivos mencionados en el momento de promover la etapa de reforma institucional de la segunda ola de reforma del estado están presentes la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Estos procedimientos no tienen un ámbito jurisdiccional o funcional exclusivo de incidencia. Existen mecanismos participativos en municipios, provincias y en el nivel nacional, en el poder legislativo como en el ejecutivo.

El supuesto sobre el que trata estas iniciativas es que el proceso de decisión política puede enriquecerse por la participación directa de actores de la sociedad civil en la elaboración legislativa, particularmente de aquellos que, por trayectoria u objeto, conocen y pueden aportar al debate sobre la temática específica.

La elaboración participativa de normas, en particular, consiste en poner en conocimiento de diversos actores de la sociedad civil una temática para elaborarla normativamente. Supone una serie de instancias donde entran en juego la transparencia, la difusión y la

discusión.

La elaboración participativa como las audiencias públicas no vienen a impugnar el principio de legitimidad de los cuerpos políticos designados por sufragio, sino que tienen por fin reforzar esa legitimidad al mismo tiempo que mejorar la intervención del Estado y las políticas públicas llevadas adelante mediante ésta.

En Argentina se incorporan una mayor cantidad de actores de la sociedad civil a partir de la crisis de 2001. Entonces diversos movimientos sociales como los territorializados o los sindicatos tuvieron un papel protagónico. El Estado fomentó políticas públicas que tenían por objeto incorporar la participación ciudadana en diversos lugares del proceso de decisión, con el objeto, además, de poder relegitimar actores políticos que habían perdido la confiabilidad en los últimos años de la crisis. La norma que cristalizó las discusiones y debates sociales relacionados a la participación ciudadana fue el decreto 1172/03.

Medio ambiente como cuestión de agenda pública

La problemática ambiental encuentra su acontecimiento fundacional, a nivel legislativo, en la Agenda 21 de Río. Entonces 178 estados llegaron a un acuerdo sobre el marco para desarrollar medidas tendientes al desarrollo sustentable – concepto definido entonces- y a la administración y gerencia responsable de los recursos naturales. El principio número diez de la declaración de Río establece:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que

dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes. “ (Agenda 21 1992)

A nivel nacional fue la sanción de la reforma de la constitución la que introdujo como derecho el 'ambiente sano', estableciendo una serie de procedimientos y principios que condicionaron el posterior desarrollo. Entre ellos, es de destacar la prohibición de huella generacional ecológica y la sujeción al principio de sustentabilidad de los emprendimientos productivos.

De la norma constitucional surge también una regulación relacionada a la distribución de competencias entre la nación y las provincias. En efecto, el artículo cuarenta y uno establece un mínimo irrenunciable por las jurisdicciones subnacionales, un piso del que puede partirse para establecer una normativa aún más restrictiva en el ámbito local.

La ley 25675 viene a completar y reglamentar, a nivel nacional, el derecho del artículo 41. Establece el ordenamiento territorial – ambiental, licenciamiento ambiental (requisitos a cumplir para llevar adelante un emprendimiento productivo) y la posibilidad de la participación ciudadana en la toma de decisiones administrativas relacionadas al medio ambiente mediante audiencias públicas.

La otra norma que tuvo particular relevancia local fue la ley de bosques nativos, N° 26631.

En Entre Ríos la erosión del suelo ha aumentado como consecuencia de las actividades económicas llevadas adelante por la agricultura. Sin tener en cuenta los efectos sobre los ecosistemas locales, el aumento de las zonas labrables ha tenido por efecto la destrucción de lo que la ley de bosques nativos considera 'bosques protectores'.

El avance normativo desde la Agenda 21, además, estuvo acompañado por una serie de eventos de trascendencia nacional, entre los que destacan el traslado de material radioactivo desde Australia, la discusión pública en relación a la represa Yaciretá y las discusiones locales, a nivel municipal, sobre tratamiento y depósito de residuos urbanos. Actualmente las discusiones han tendido a centrarse en la temática de agrotóxicos y megaminería a cielo abierto.

Elaboración participativa de normas. Marco legal.

La constitución de Entre Ríos establece en su artículo cuatro la facultad de los diversos órganos legislativos de la provincia de llevar adelante su actividad exclusiva con la intervención de la sociedad civil.

En el ámbito nacional el instrumento que comprende la participación ciudadana en la elaboración de normas es el decreto 1172/03 en su Anexo V. Aunque, en este caso, solamente funciona en el ámbito del poder ejecutivo. Sin embargo, teniendo en cuenta la cantidad de normas que tienen iniciativa en ese ámbito y el impacto de las mismas, la metodología tuvo amplia difusión, particularmente en relación a la ley de medios audiovisuales, matrimonio igualitario y reforma política.

Medio ambiente en la constitución provincial.

La Constitución de la provincia de Entre Ríos fue reformada en el año 2009, oportunidad donde se introdujeron los derechos y principios relacionados al medio ambiente sano, por los que, además, deberían guiarse el Estado y su relación con la sociedad civil.

La temática es tratada en cuatro artículos que se encargan de la enumeración, los principios ambientales que deben respetar las políticas públicas y los emprendimientos productivos, el ente regulador y el fondo compensador, respectivamente. Normalmente, las constituciones establecen los derechos y dejan al estado su regulación y el modo de realización. Sin embargo, en esta oportunidad, la constitución fue detallada en lo que espera del estado provincial en términos de políticas ambientales. Establece un piso basado en la prevención (desde ahora hacia adelante).

Código ambiental de Entre Ríos

El código ambiental se presenta como un método para consolidar y actualizar legislación vigente en materia ambiental al mismo tiempo que reglamentar la constitución provincial en la materia. A diferencia de otros, como el civil o el penal, su sanción no viene establecida por un imperativo de la Constitución Nacional. Esto y el hecho de que muchas de las cuestiones más sensibles para el ambientalismo se juegan en el ámbito procesal y administrativo más que sustantivo ha hecho posible que, a diferencia de los otros mencionados, el código ambiental pueda ser sancionado localmente.

Su ingreso en agenda estuvo relacionado a la reciente sanción de la nueva constitución provincial, consecuencia de la Convención Constituyente presidida por Jorge Busti. Durante el año 2010 se comenzó con la reglamentación. Dentro de las tareas que llevó

adelante la Cámara de Diputados, ahora presidida por Jorge Busti, estuvo la redacción del código ambiental.

El trabajo de la comisión duró dos años. En el momento que se termina este escrito se encuentra en trámite de asignación a la comisión ad hoc creada en el senado para su tratamiento.

El glosario de términos del código ambiental es el establecido por la UNESCO y el PNUMA.

El código ambiental de Entre Ríos es el primer proyecto normativo en este nivel subnacional, donde se ejercieron las facultades enumeradas en el artículo cuatro de la constitución provincial, en particular al establecer una metodología de elaboración por etapas.

Contiene diversas instituciones y contempla distintas situaciones. Establece los organismos orientados a la formulación de políticas públicas ambientales, el ordenamiento ambiental, la jurisdicción ambiental y el proceso ambiental, la evaluación de impacto, de impacto acumulativo y de impacto estratégico.

Establece también los principios que orientarán la actividad productiva en término al medio ambiente.

El código ambiental obtuvo sanción de la cámara de diputados de la provincia el 31 de Marzo de 2011.

Análisis de la aplicación del método de la elaboración participativa de normas.

Difusión

Antes de comenzar con el debate, el diputado Jorge Kerz, autor de la iniciativa, despachó hacia los departamentos de todas la provincia con el fin de que llegaran a las ONGs especializadas en las temáticas un conjunto de documentos relacionados a la normativa ambiental. Estos se clasifican en la normativa preexistente en la provincia y el derecho comparado en materia ambiental.

En el momento de redactarse el primer borrador, la iniciativa había tenido reducida difusión en internet y los medios masivos de comunicación. Esta ausencia de difusión no se caracterizó tanto por la falta de promoción de la novedad, sino por el reducido espacio que obtuvo en los diversos medios. A diferencia de otras iniciativas de participación en el ámbito nacional, esta no contó con espacios contratados específicamente para promover el debate.

Elaboración del proyecto.

La comisión ad hoc se constituyó por quince diputados, quienes desarrollaron primero las discusiones sobre el objeto de legislación. En este apartado se hizo un relevamiento sobre la legislación existente sobre la materia ambiental y un esbozo sobre los títulos de la ley.

La participación de organizaciones de la sociedad civil quedó estructurada a través de la oficina de sugerencias ciudadanas, la página de la Cámara de Diputados y un cronograma de audiencias públicas por las ciudades del interior de la provincia. Se

visitaron Concepción del Uruguay, La Paz, Santa Elena, Bovril, Basavilbaso, Diamante, Villaguay, Diamante, Feliciano, Rosario del Tala, Seguí, Gualeguaychú y Concordia.

Participación. Intervención ciudadana.

El carácter de la participación fue amplio y presencial. No sólo debatieron el código en el marco de las audiencias públicas las ONGS, sino también individuos que se presentaron espontáneamente. El asesoramiento técnico especializado estuvo a cargo de dos abogados. No hubo registro de la calidad – ONG, empresas, por ejemplo- y cantidad de actores y el taller fue único, esto es, las diferentes temáticas se debatieron mediante una dinámica temporal y no con una distribución o división por grupos.

Temáticas

Algunos de los debates que se desarrollaron durante las audiencias públicas tuvieron que ver con el déficit que en términos de legislación sustantiva el código ambiental está obligado a tener. En particular con aquello que tiene que ver con sanciones penales. Esto llevó a que los actores dividieran sus opiniones entre la necesidad de tener un código ambiental y si el código que se estaba debatiendo era bueno y los que consideraron que no era necesario y el que se estaba debatiendo era malo.

La gran mayoría se posicionó en un doble positivo, esto es: tanto que el código era necesario como que era bueno. Muy pocos expresaron que era necesario pero era malo y ninguno estableció que era bueno pero no era necesario.

La metodología sirvió, según uno de los actores políticos involucrados, para poder integrar

la mayor cantidad de interesados y prevenir la polémica en relación a la sanción y debate de la ley. Las cuestiones más problemáticas tuvieron que ver con el tema de la responsabilidad del 'daño ya realizado' o con la posibilidad de reevaluar – y eventualmente quitar la licencia ambiental -a emprendimientos que ya se encuentran en funcionamiento como las termas.

Muchas de las participaciones, sin embargo, tuvieron un carácter más formal, orientada a la redacción, coherencia y ubicación de los artículos del código.

Proyecto

Luego de las audiencias se procedió a la confección del segundo borrador que fue remitido a las ONGs intervinientes previamente y a las que tomaron noticia del proceso de participación mediante los medios de comunicación pero que luego no pudieron concurrir. En esta instancia la cantidad de intervenciones que pudieron realizarse quedaron a discreción de los legisladores, sin embargo, en general, se redujeron a cuestiones de redacción y ubicación de los artículos y títulos.

Terminada esta instancia, comenzó a redactarse el proyecto definitivo, que fue sancionado en la cámara de diputados el 31 de Marzo de 2011.

Conclusión

La segunda ola de reformas presenta desafíos para un Estado asediado por el Consenso de Washington. Sin embargo ha sido posible (gracias tanto a presiones desde la base social como a un nuevo consenso sobre cómo reformar en el ámbito de los organismos de crédito) comenzar a hacer convivir ese estado con una nueva concepción epistemológica de la democracia, centrada más en el debate y la discusión que en la decisión y la concentración de poder en una o pocas personas.

Este contexto ha sido propicio para que los desafíos relacionados al desarrollo sustentable tengan un amplio nivel de debate y participación. La normativa desarrollada localmente ha hecho énfasis en este aspecto, tanto en la ley nacional de medio ambiente como en el proyecto local.

En este sentido, la elaboración participativa de normas es una novedad en Entre Ríos. A ello puede deberse la ausencia de una estrategia específica de difusión y la precaria organización relacionada a los talleres de discusión, a la dificultad para acceder a los temas debatidos y a la desorganización relacionada al archivo de las participaciones.

Sin embargo, hay que destacar que, en una provincia demográficamente descentralizada, pudieron realizarse los foros de discusión en cada una de las ciudades más relevantes, que la participación no solo se centró en la iniciativa sino que también pudo ofrecer una resistencia o una voluntad abrogatoria en relación a ciertos artículos.

Bibliografía

BARAGLI N., Enero de 2007, *Elaboración Participativa de Normas*, 96 p., 22 x 16 cm.

GRZYBOWSKI C., *Desmantelar, desmontar, refundar: contradicciones e impases en la reforma del Estado*, consultado el 01/04/2011 en

http://www.nuso.org/upload/articulos/2759_1.pdf

BRITO M., *Las reformas de segunda generación en América Latina: reiventando la política*

consultado el 30/04/2011 en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/255/25501302.pdf>

SANTISO C., *Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina* consultado el 15/04/2011 en

<http://ceder.ulagos.cl/gestiondesarrollo/gobernabilidadyreformas.pdf>

FLEURY S., *Reforma del Estado en Latinoamérica: ¿Hacia dónde?* Consultado el 01/04/2011 en

http://www.nuso.org/upload/articulos/2753_1.pdf

Normativa consultada

Constitución nacional.

Constitución provincial.

Decreto PEN 1172/03

Proyecto de Ley Marco de Medio Ambiente de la provincia de Entre Ríos.

Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de Entre Ríos del día 31/03/11.

Versión taquigráfica del plenario del día 31/03/11.