

El acceso a la información y la participación pública en derecho ambiental en Argentina y en Francia

El reconocimiento del acceso a la información y de la participación del público en materia ambiental en los derechos nacionales nace indudablemente de la recepción de los principios definidos al nivel internacional.

El más relevante de ellos se inscribe en el marco de las grandes conferencias onusianas dedicadas al medio ambiente, y más especialmente de la Declaración de Rio de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 que establece el principio de la participación pública y el acceso a la información sobre el medio ambiente, así como la obligación, para los Estados, de facilitar dicha información y fomentar la sensibilización y la participación del público.

Apenas seis años después, en la Conferencia Ministerial « Medio Ambiente para Europa » estos principios se ven consagrados en un texto propio, la *Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*, también conocida como la convención de Aarhus del 25 de junio de 1998, principalmente redactada en base a los tres pilares información, participación y justicia ambiental.

Este texto dedicado a la información y participación en derecho ambiental, aunque adoptado al nivel europeo², ha tenido grandes repercusiones al nivel internacional.

Por lo tanto, desde su adopción, se desarrollaron en varios países del mundo una cultura y un modelo jurídico cuyo propósito ha sido la garantía legal del acceso a la información y de la participación del público en materia ambiental. Esto se traduce, desde hace veinte años, en la aparición de reglamentaciones nacionales con características propias en distintos países pero con un objetivo único. El derecho a la información y participación medioambiental se presenta, en este contexto, como un objeto de análisis comparado particularmente pertinente.

En Francia, el acceso a la información y la participación pública en materia ambiental es un derecho constitucional incorporado a la Constitución en el artículo 7 de la *Charte de l'environnement* del 2005. El legislador francés igualmente ya reconocía este derecho como principio del derecho ambiental desde una ley clave del 1995³, en una disposición integrada desde entonces en el código del medio-ambiente⁴. Establece las condiciones de su reconocimiento pleno y, a la vez, sus límites.

En Argentina, aunque no se encuentre expresamente consagrado en el texto constitucional, también se considera que el derecho a la información tiene rango constitucional, a través del reconocimiento del derecho a un ambiente sano del artículo 41 de la Constitución argentina, en virtud del cual las autoridades deben proveer a los ciudadanos una información ambiental. Este derecho forma igualmente parte del ordenamiento jurídico argentino por los tratados internacionales, incorporados al ordenamiento con jerarquía constitucional, que lo reconocen. Al nivel infra-constitucional, la Ley General del Ambiente n°25.675 del 2002 incorpora entre sus objetivos de política general ambiental el fomentar la participación pública en los

procesos de toma de decisiones, organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso del público a dicha información.

Además, varias constituciones provinciales de Argentina reconocen este derecho de forma más amplia que la Constitución Nacional, como la de Buenos Aires o Córdoba.

A pesar de las numerosas divergencias jurídicas, podemos percibir que el derecho a la información y a la participación en materia ambiental tiende a cierta homogeneidad y expansión territorial.

Por lo tanto pensar una comparación del derecho a la información y la participación pública en materia ambiental entre dos países con características geográficas y medio-ambientales tan opuestas como Francia y Argentina conduce a plantearse la pertinencia de esta recepción uniforme insuflada de arriba hacia abajo de un derecho originalmente concebido para los ciudadanos.

Dicho de otra forma, la fuente internacional del derecho a la información y la participación pública pareció imponer cierta uniformidad en su concepción textual que contrasta con el destino y los destinatarios de un derecho inscrito en el marco definido por el principio de subsidiariedad que manda decidir, con prioridad, al nivel local.

En este contexto normativo, los límites de esta recepción global se revelan a la vez en los textos y a la hora de examinar el nivel de efectividad o de realización del acceso a la información ambiental y de la participación ciudadana a las decisiones ambientales.

Aunque el derecho a la información y participación pública en materia ambiental goce de un reconocimiento formal amplio en estos dos países, la integración de la opinión pública en las decisiones con repercusiones en el medio-ambiente sigue siendo insuficiente, como lo demuestran las polémicas destacadas en la explotación de Vaca muerta en Argentina⁵ o en el proyecto del aeropuerto Notre-Dame des Landes en Francia⁶.

Visualizamos entonces que, tanto en Argentina como en Francia, se deberían buscar de aquí en adelante los dispositivos jurídicos adecuados para garantizar no solo el reconocimiento del derecho a la información y participación en materia ambiental sino también su efectividad, como condición de legitimidad de las decisiones públicas y privadas.

En otros términos, a partir del estudio comparado del acceso a la información y participación pública en materia ambiental en Argentina y en Francia, aparece que si los poderes públicos consiguen garantizar un reconocimiento pleno de aquellos derechos más allá de las divergencias propias a cada sistema jurídico (1), convergen todavía en la imposibilidad de asegurarle plena efectividad (2).

1. El reconocimiento del derecho a la información y a la participación en materia ambiental en Francia y en Argentina: las falsas divergencias

Una serie de diferencias fundamentales separan los derechos públicos argentino y francés, pudiendo tener un impacto sobre la concepción del acceso a la información ambiental y la participación del público. Sin embargo, los derechos de acceso a la información y

participación del público en materia ambiental en estos dos países son sustancialmente parecidos.

1.1. Las diferencias entre los sistemas jurídicos francés y argentino y su impacto sobre el acceso a la información y la participación del público

La recepción del derecho a la información y participación ambiental se distingue en Francia y en Argentina esencialmente por razones que podríamos calificar como estructurales, de las cuales apuntaremos tres en particular: la estructura estatal y la organización administrativa del país; el contexto histórico-jurídico de acceso a la información; el valor jurídico del derecho de acceso a la información y de participación del público en materia ambiental.

La estructura estatal y la organización administrativa del país

Francia y Argentina tienen estructuras estatales y organizaciones administrativas distintas y estas diferencias son susceptibles de tener un impacto importante sobre el acceso a la información ambiental por los ciudadanos o su participación a la toma de decisiones ambientales.

Francia se define, según el artículo 1 de su Constitución, como una república indivisible de organización administrativa descentralizada. Esta descentralización, esencialmente administrativa, se realiza mediante el principio de libre administración de las colectividades territoriales (régions, départements, communes) y el principio de subsidiariedad que impone dejar al nivel local la adopción de todas las decisiones administrativas que se puedan cumplir de forma más eficiente y eficaz que al nivel de competencia y decisión superior.

Al no conllevar una verdadera autonomía política, administrativa e institucional para las colectividades, la organización administrativa francesa se distingue profundamente de la del Estado argentino, Estado federal que admite una variedad de normas mucho más amplia sobre el territorio y la superposición de las normas de las provincias a las de la Nación en los términos definidos por la Constitución. Efectivamente, Argentina se define como una república federal basada sobre tres niveles de gobierno (Nación, provincias y municipios) que permite una autonomía y una descentralización territorial no solo administrativa pero también política más importante.

En virtud del artículo 41 de la Constitución argentina relativo a la protección del medio ambiente, la Nación dicta las normas que contienen los presupuestos mínimos de protección y las provincias dictan las necesarias para complementar estos presupuestos mínimos.

La Ley general del ambiente n°25.675 define los presupuestos

Mientras se respeten los presupuestos mínimos, la recepción del derecho de acceso a la información y la participación pública en materia ambiental puede ser diferente entre una provincia y la Nación y/o entre las provincias entre sí. El derecho argentino admite por lo tanto una variedad de dispositivos jurídicos destinados a garantizar el acceso a la información y la participación del público en materia ambiental.

El derecho francés es mucho más uniforme desde este punto de vista. Los dispositivos jurídicos en su mayor parte relevan del nivel nacional y están definidos por el legislador en base a lo definido en el artículo 7 de la Carta constitucional del medio-ambiente.

Si su aplicación puede tener, en los hechos, manifestaciones distintas en el territorio, estos dispositivos responden a un marco definido al nivel nacional, excepto en algunos casos en los cuales se admiten una participación directa y efectiva a la elaboración de la norma o a la toma de decisión a nivel local, por ejemplo, mediante el referéndum local previsto por el artículo 72-1 de la constitución francesa.

El contexto jurídico de recepción del derecho de acceso a la información y participación pública en materia ambiental

En Francia, se manifestó durante mucho tiempo una cultura “del mando y de la revuelta” (Truchet, p.152), con normativas impuestas de forma vertical, a diferencia de los países anglo-sajones que promueven la negociación con los administrados. Dicho de otra forma, en la tradición administrativa francesa los poderes públicos actuaban de manera unilateral y gozaban de amplias posibilidades de proteger sus secretos.

A pesar de esta tradición anclada, la cultura de la transparencia de la acción administrativa empieza a imponerse en la década del 70’, siendo generalmente admitido que nace con el voto de la ley n°78-753 del 17 de julio del 1978, que promueve diversas medidas de mejora de la relación entre la administración y el público.

Si el primer paso caracterizado por la publicidad de algunos actos administrativos fue anterior, por ejemplo, mediante el boleto oficial, esta ley se singulariza por obligar las autoridades a comunicar a cualquier persona que lo pida la comunicación de los documentos administrativos poseídos por personas públicas o personas privadas que cumplen funciones de servicio público, en las condiciones definidas por la reglamentación.

Asimismo, se crea un ente con el estatuto especial de autoridad administrativa independiente (AAI) encargada de pronunciarse sobre los pedidos de comunicación de documentos administrativos por los ciudadanos, con el objetivo de impedir una posible parcialidad en la respuesta de la administración.

Esta rama del derecho administrativo general se precisa en el 2000 con el voto de la *ley n°2000- 321 del 12 de abril 2000 relativa a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones*. Fuera del derecho ambiental, el tema de la participación del público a la toma de decisiones es mucho más polémico. No existe un gran principio general de derecho que obligue las autoridades a asociar el público a la toma de decisiones públicas, y aún menos a tomar en cuenta su opinión, pero se multiplicaron los dispositivos jurídicos que obligan hacerlo en algunos casos o permiten hacerlo, particularmente bajo la influencia del derecho ambiental y de la demanda social creciente de democracia participativa que conlleva una nueva concepción de la legitimidad pública que no se conforma con el voto del parlamento.

En este contexto administrativo, se incorpora el derecho de acceso a la información y de participación pública en materia ambiental. Si bien, sus antecedentes de derecho administrativo general le ayudan a gozar de un reconocimiento importante y aún

ejerciéndose en algunos casos por medio de dispositivos jurídicos comunes, el acceso a la información y la participación pública en materia ambiental no llegaron nunca a formar parte de ellos.

Se desarrollan como derechos singulares, específicos al derecho ambiental, ámbito en el cual se manifiesta una nueva cultura más fuerte de democracia participativa, simbolizada por la consagración constitucional de estos derechos.

En Argentina también se reconoce la obligación de dar publicidad a los actos de gobierno, fundamento de una información general de los ciudadanos que les permite tener conocimiento de las decisiones tomadas por las autoridades públicas, pero no necesariamente de ser informados o de participar anteriormente a la toma de decisión.

De hecho, en la práctica, la cultura de la transparencia de la acción administrativa solo se puede analizar, en un estudio comparado, a partir de la recuperación democrática en 1983.

Hoy en día, el principio de acceso a la información pública en derecho público no está expresamente consagrado, pero está fundamentado en y garantizado por varios textos entre los cuales, por ejemplo, el artículo primero de la Constitución argentina y el artículo 19.2 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos.

A diferencia del derecho francés, el derecho argentino de acceso a la información pública, fuera del derecho ambiental, no es el objeto de una ley específica, dado que no se aprobó el proyecto de ley de acceso a la información pública remitido por el gobierno en el 2002 que pretendía reorganizar y ampliar el derecho de acceso a la información pública.

Por lo tanto, el acceso a la información en derecho público argentino, fuera de lo ambiental, está regido por el decreto n°1172/03 que prevé una serie de herramientas de acceso a la información pública y de participación del público a la toma de decisiones.

Este texto caracteriza aparentemente un contexto general del acceso a la información pública más joven y con una fuerza normativa menor que en el caso francés, para la recepción del derecho de acceso a la información y de participación del público en materia ambiental.

Sin embargo, esta divergencia no impidió que este derecho sea reconocido en materia ambiental en textos legislativos propios, generales y sectoriales, de forma extensa.

Las normas relativas al derecho de acceso a la información y de participación pública en materia ambiental

A diferencia de la Constitución argentina según la cual “*las autoridades proveerán (...) a la información y educación ambientales*”, la Constitución francesa reconoce expresamente el derecho de cada persona a la información y a la participación en materia ambiental, desde el voto por el poder constituyente de la ley constitucional n°2005-205 del primer de marzo del 2005 relativa a la Carta constitucional del medio-ambiente.

En virtud del artículo 7 de dicha Carta :

“Toda persona tiene derecho, en las condiciones y límites definidos por la ley, a acceder a las informaciones relativas al medio-ambiente detenidas por las autoridades públicas y a participar a la elaboración de las decisiones públicas que tienen una incidencia sobre el medio-ambiente” 3.

El aporte de este reconocimiento constitucional se puede plantear a niveles distintos: político, filosófico, jurídico, sociológico, etc.

Sobre el plano jurídico, si bien permitió consagrarlo al nivel más alto de la jerarquía de las normas, este artículo no transformó substancialmente, hasta ahora, el reconocimiento de estos derechos ya regidos por el artículo L. 110-1 del código del medio ambiente según el cual la protección del medio ambiente se inspira de principios generales del medio-ambiente entre los cuales el de información ambiental y el de participación del público.

Aunque permitió en algunos casos censurar una legislación ambiental sectorial que no preveía mecanismos de información y de participación, esta diferencia hasta ahora no tuvo impacto en la concepción substancial de estos derechos. La jurisprudencia del Consejo del Estado **4** y del Consejo constitucional **5** , fundamentada en el artículo 7 de la *Charte de l’environnement*, se refiere:

1.
 1. Traducción libre del texto original según el cual « Toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi d’accéder aux informations relatives à l’environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l’élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement. ».
 2. Ver por ejemplo la decisión de principio CE, Ass. 3 de octubre del 2008, commune d’Annecy, req. n°297931.
 3. Ver por ejemplo las decisiones CC n°2008-564 DC del 19 de junio del 2008 o CC n°2012-282 QPC.

principalmente, en un primer tiempo, a la repartición de las competencias entre el poder legislativo y el poder reglamentario y no a la substancia del derecho a la información.

Dicho de otra forma, los jueces se basaron en el texto constitucional para exigir que las bases del derecho de acceso a la información y participación pública se fundamenten en un texto legislativo y no solo en textos emitidos por el poder ejecutivo.

A su vez el derecho argentino se distingue del derecho francés por tener una cantidad de normas relativa al acceso a la información pública en materia ambiental más amplia. Como en Brasil, se fortalece mediante la acción de las comunidades indígenas que fomentan la acción de la sociedad civil por una participación activa en la toma de decisiones susceptibles de tener un impacto sobre el uso de recursos naturales en sus territorios, a veces mediante herramientas jurídicas específicas por ejemplo mediante la invocación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales que reconoce su derecho a ser consultados y a participar en los temas que los afectan.

En realidad, estas divergencias aparentes se borran para dejar aparecer un derecho de acceso a la información e participación del público en materia ambiental muy parecidos en los dos países.

¿Hacia un derecho uniforme del acceso a la información y de participación del público en materia ambiental?

Al construirse en estos dos países independientemente del derecho administrativo general y bajo la influencia del derecho internacional, el acceso a la información y la participación del público en su rama ambiental gozan de características comunes en Francia y Argentina, formales y sustanciales.

Efectivamente, en Francia y en Argentina, el acceso a la información y la participación del público en materia ambiental son objetos de legislaciones ambientales específicas, generales y sectoriales.

En Argentina, la Ley General del Ambiente n°25.675 es la legislación general que establece los presupuestos mínimos de protección del medio-ambiente al nivel nacional. La información y la participación aparecen como objetivos de la política ambiental nacional y se ven consagrados independientemente el uno del otro. Los artículos 16 a 18 determinan las reglas mínimas aplicables para garantizar la información ambiental y los artículos 19 a 20 los fundamentos necesarios a la realización de la participación del público en materia ambiental.

El artículo 16 de la Ley General del Ambiente afirma expresamente el derecho a la información ambiental ya que establece que:

“Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan. Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada ».

El artículo 19 de la misma ley reconoce por su lado el derecho de participación pública en los términos siguientes:

« 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. ».

Al referirse a “todo habitante” y “toda persona”, la Ley General del Ambiente argentina, como lo hace también el derecho francés, concibe el derecho a la información y a la participación como derechos subjetivos de los ciudadanos, de la realización de los cuales las autoridades públicas tienen la responsabilidad, aunque la información también puede tener que ser brindada por las personas privadas.

Así mismo este texto fija la obligación para las autoridades públicas de proveer un sistema de información y la obligación de realizar un informe anual, para garantizar la información ambiental. De su lado la participación está asegurada por la obligación impuesta a los poderes públicos de institucionalizar los procedimientos de participación

y de prever los medios de evaluación de impacto de las actividades antrópicas sobre el medio ambiente, así como la planificación en materia ambiental.

En Francia, aunque la reglamentación sea distinta, formalmente también se puede identificar a nivel nacional esta superposición entre las leyes generales de protección del medio ambiente, que fijaron los principios de base del acceso a la información y la participación pública, y las leyes o los textos reglamentarios que definen las herramientas de realización de estos principios. La ley Barnier del 1995 fijó las bases del principio de información y participación en materia ambiental y fue completada por varios textos entre los cuales se destacan la ley del 27 de febrero del 2002 sobre la democracia de proximidad o la reciente ley n°2012-1460 del 27 de diciembre del 2012 sobre la realización del principio de participación del público definida con el artículo 7 de la Carta del medio-ambiente.

Substancialmente, los derechos de información y participación en materia ambiental están reconocidos por el artículo L. 110-1 del código del medio-ambiente francés en términos muy próximos a los de la Ley General del Ambiente argentina. Según este texto, forman parte de los principios directores del derecho ambiental francés:

“el principio según el cual toda persona tiene derecho a acceder a las informaciones relativas al medio-ambiente detenidas por las autoridades públicas”, “el principio de participación en virtud del cual toda persona es informada de los proyectos de decisiones públicas que tienen una incidencia sobre el medio-ambiente en las condiciones que le permiten formular sus observaciones, que están tomadas en cuenta por la autoridad competente. 6

Así mismo, varios textos y jurisprudencias vienen completar o dar precisiones sobre la aplicación del principio de información y de participación en sectores especiales, así como en materia de organismos genéticamente modificados en Francia (artículo L. 125-3 del código del medio-ambiente).

En Argentina y en Francia, aunque íntimamente relacionados, el acceso a la información y la participación del público en materia ambiental también son el objeto de textos respectivos que desarrollan sus contenidos y prevén las herramientas necesarias para realizarlas.

En Francia, por ejemplo, se vota *la ley n°2005-3119 del 26 de octubre 2005 que permite la transposición de la directiva europea 2003/4/CE del Parlamento europeo y del consejo del 28 de enero 2003 relativa al acceso del público a la información en materia ambiental* que fija las principales reglas de acceso a la información ambiental. En Argentina, *la ley n°25.831 de Régimen del acceso a la información pública ambiental* garantiza el derecho de toda persona de acceder a la información ambiental y define sus modalidades de aplicación.

Así mismo, la participación es el objeto de varios textos, esencialmente reglamentarios, en los dos países, que organizan los procedimientos de participación por ejemplo la audiencia pública en Argentina o “l’enquête publique” en Francia.

Además, en Francia, se aprobó hace un poco más de dos años una ley para cumplir con las exigencias constitucionales y fijar un cuadro legislativo como base para fundar este

marco reglamentario. Por lo tanto, el Parlamento voto el 27 de diciembre la ley n°2012-1460 relativa a la realización del principio de participación del público definido en el artículo 7 de la Carta ambiental. El texto define las grandes líneas, las condiciones y los límites del principio de participación.

Más allá de sus definiciones y normativas próximas, los instrumentos que permiten la realización de la información y de la participación son parecidos de un derecho al otro.

El acceso a la información embarca en los dos países una definición amplia de lo que puede ser una información ambiental pero también unas exclusiones estrictamente definidas por la reglamentación, así como por ejemplo lo prevé el artículo 7 de la ley n°25.831 en Argentina o el artículo L. 124-4 del código del ambiente francés.

En estos dos países también, la obligación de fomentar información ambiental no se encuentra exclusivamente, aunque principalmente, a cargo del Estado en la reglamentación sino que también es una obligación concurrente de los particulares cuyas actividades puedan ser de interés para la sociedad. De forma general, se extiende de a poco la obligación de información ambiental a las personas privadas, sea por extensión de las obligaciones del Estado a entes privados (por ejemplo, a los que están a cargo de servicios públicos), por la naturaleza de sus proyectos (a través la obligación de evaluación de impactos) o por el reconocimiento de nuevas obligaciones (por ejemplo la obligación de reporting inspirada de los mecanismos voluntarios de RSE).

En Francia y en Argentina, este derecho se realiza mediante un procedimiento específico que permite a las personas solicitar la comunicación de una información ambiental ante las autoridades y tener la posibilidad de recurrir a la justicia en caso de denegatoria de la información.

Las autoridades también se ven encargadas de proveer la información ambiental y crean servicios dedicados cumplir con esta misión mediante amplios sistemas de información, así como el SIAN en Argentina o la nueva página web toutsurlenvironnement.fr en Francia, bajo la responsabilidad del Ministerio del Medio-ambiente.

La recepción de la idea de participación en los dos países estudiados se inspira de o está influenciada por los sistemas anglo-sajones que, mucho más acostumbrados a la cultura del lobbying y de la toma en cuenta de intereses privados en la toma de decisiones públicas, proponen procedimientos de participación a *priori* de los ciudadanos o de los entes privados, así como el *Notice and comment* en Estados Unidos.

Estos procedimientos que obligan a las autoridades a tomar en cuenta las opiniones de los ciudadanos y de los entes privados antes de decidir, tuvieron un impacto grande sobre los otros países en materia ambiental, incluso sobre países como Francia, de tradición puramente romanista. A pesar de ello, estos procedimientos no fueron copiados de un sistema a otro sino adaptados.

En los dos países y en general, la participación se define como el derecho del ciudadano – y la obligación correspondiente del Estado de asegurarlo – de poder participar al procedimiento previo a la adopción de decisiones cuya aplicación podría tener un impacto en el medio- ambiente. Pero no se entiende como la obligación para las autoridades de

seguir la opinión pública mayoritaria. Al contrario, se excluye expresamente este nexo jurídico.

La participación del público en materia ambiental en los dos países estudiados no se halla en un solo procedimiento, sino que está garantizada mediante varias herramientas, según el proyecto examinado así como la *concertation préalable*, *l'enquête publique*, *le débat public* en Francia, la audiencia pública, las reuniones abiertas de los entes reguladores de servicio público en Argentina, entre otros instrumentos.

También en los dos países, los dispositivos de participación directa de los ciudadanos a la elaboración de las normas pueden estar puestos a disposición en materia ambiental, así como la iniciativa popular o la elaboración participativa de normas en Argentina y el *référéndum local* en Francia.

A pesar de divergencias estructurales, el derecho de acceso a la información y de participación pública en materia ambiental aparece concebido de forma bastante parecida en Argentina y en Francia a nivel nacional. Estas convergencias pueden ser cuestionadas porque parecen ser la consecuencia de la imposición vertical, desde arriba hacia abajo, es decir del nivel internacional, de principios concebidos inicialmente para los ciudadanos, que hubieran debido nacer a nivel local y de forma horizontal, como nuevos dispositivos de democracia directa y participativa. Estas interrogaciones se refuerzan a la hora de medir la efectividad de acceso a la información y de participación pública de los ciudadanos en lo ambiental.

I) La (in)efectividad del derecho a la información y a la participación en materia ambiental en Francia y en Argentina: las convergencias.

A pesar de los avances realizados, faltan aun grandes esfuerzos para garantizar una verdadera forma de “democracia ambiental”. Esta situación conlleva cierta dificultad para medir la efectividad de estos nuevos principios del derecho ambiental.

El acceso a la información y la participación pública en materia ambiental en Francia como en Argentina parecen todavía enfrentarse a una falta de efectividad en la práctica. Esta situación puede explicarse por razones estrictamente jurídicas y por razones que calificaremos como meta-jurídicas.

Los límites textuales del acceso a la información y de la participación pública en derecho ambiental

En primer lugar, aunque suene paradójico, estos dos principios están concebidos a la vez de forma amplia, comparado con lo que existe en derecho administrativo general, como acabamos de ver, y de forma limitativa en la luz del objetivo que se propone alcanzar.

Efectivamente, en primer lugar, se consagra en los dos países el derecho de acceder a la información en materia ambiental y no verdaderamente el derecho a la información.

La diferencia podría aparecer ante todo simbólica pero no lo es. Este derecho no implica expresamente el difundir toda la información ambiental para todos los actores susceptibles de llevar a cabo actividades humanas con impacto fuerte en el medioambiente. Aunque los textos prevean la obligación para las autoridades públicas de poner

a disposición de los ciudadanos sistemas de informaciones y a pesar de los grandes avances conseguidos gracias a la difusión electrónica de datos, esta información puede ser limitada. También implica cierto activismo de parte de los ciudadanos para pedir la información, lo que puede excluir de hecho en algunos casos, las clases sociales pobres, excluidas del acceso a la justicia y a lo jurídico en general.

Así mismo, aunque estén enumeradas en una lista exhaustiva y aparentemente limitativa, las excepciones a las informaciones que deben ser difundidas cubren un ámbito de acción bastante importante de los poderes públicos y de los entes privados.

h4. Por ejemplo el artículo 7 de la ley de acceso a la información ambiental argentina se refiere las siguientes excepciones:

A) Cuando pudiera afectarse la defensa nacional, la seguridad interior o las relaciones internacionales;

B) Cuando la información solicitada se encuentre sujeta a consideración de autoridades judiciales, en cualquier estado del proceso, y su divulgación o uso por terceros pueda causar perjuicio al normal desarrollo del procedimiento judicial;

C) Cuando pudiera afectarse el secreto comercial o industrial, o la propiedad intelectual;

E) Cuando pudiera afectarse la confidencialidad de datos personales; Cuando la información solicitada corresponda a trabajos de investigación científica, mientras éstos no se encuentren publicados;

F) Cuando no pudiera determinarse el objeto de la solicitud por falta de datos suficientes o imprecisión;

G) Cuando la información solicitada esté clasificada como secreta o confidencial por las leyes vigentes y sus respectivas reglamentaciones. »

La simple lectura del artículo deja ver la posibilidad de extraer una gran parte de las informaciones de la categoría de las “informaciones ambientales” de las cuales toda persona puede obtener comunicación.

En Francia, el legislador excluye también una serie de informaciones importantes del ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información. El artículo L. 124-4 du code de l'environnement excluye expresamente: una serie de documentos emitidos por entes públicos designados, los documentos relativos a la defensa nacional, a la política exterior de Francia, a la seguridad del Estado o de las personas, a la moneda y al crédito público, a procedimientos jurisdiccionales, a la búsqueda de infracciones fiscales y aduaneras, también como la información cuya revelación podría comprometer la protección del medio-ambiente o de la persona que la divulga, la información relativa a la actividad de los servicios de Información y de estadísticas, los documentos en fase de elaboración, etc.

En otros términos, la definición misma de la información ambiental en los textos deja ver el amplio panel de informaciones a los cuales los ciudadanos no pueden tener acceso aunque se refieran a hechos que tienen un impacto importante sobre el medio-ambiente.

En segundo lugar, en los dos países, se denuncia la falta de consecuencia jurídica de las herramientas de participación del público a la toma de decisiones en materia ambiental.

En realidad, la participación del público no está concebida como un proceso de decisión colectiva, sino solo como una formalidad de presentación de todas las opiniones emitidas por los interesados.

Así el segundo párrafo del artículo 20 de la Ley General del ambiente en Argentina establece que *“La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública . »*.

De la misma forma, en derecho francés, el ente que lleva un proyecto y las autoridades solo deberán tomar en cuenta las opiniones emitidas por el público durante *l'enquête publique*, sin necesariamente tener que modificar el proyecto para integrarlas, salvo error manifiesto.

Los obstáculos en la práctica a la efectividad del acceso a la información y de la participación del público en derecho ambiental.

En la práctica, tres insuficiencias principales del acceso a la información ambiental y de la participación del público en la toma de decisiones en materia ambiental están denunciadas frecuentemente en los dos países:

1. la complejidad o la falta de claridad de la información ambiental entregada por las autoridades, que puede impedir su entendimiento por los ciudadanos o que puede ser negada en caso de existencia de controversias científicas,
2. la imposibilidad de exigir y/u obtener una información completa de parte de los entes privados, más especialmente cuando son sociedades con sedes al extranjero que no se someten necesariamente a toda la reglamentación del país de explotación de los recursos naturales,
3. la ausencia de verdadera relación jurídica entre la participación del público y la toma de decisiones de las autoridades públicas que mantienen en casi todos los casos el poder de decidir “en contra”, en base a un poder discrecional excepcionalmente censurado por los jueces.

El resultado de esta situación de hecho y derecho es bastante interesante ya que los últimos quince años fueron a la vez la época en la cual mejoraron más que nunca el acceso a la información pública y la participación del público a la toma de decisiones, por lo menos en sus aspectos jurídicos formales, y la época en la cual aparece la más fuerte crisis de legitimidad política y jurídica de las decisiones públicas, especialmente en cuestiones ambientales.

En otros términos, condenadas a ser solo emitidas y no tomadas en cuenta, las opiniones pronunciadas sobre algunos proyectos producen lógicamente el efecto contrario a lo previsto. Los ciudadanos, lejos de sentirse asociados a un proceso democrático, se sienten, en algunos casos polémicos aún más desconsiderados que cuando las decisiones se adoptaban por los poderes sin ninguna forma de participación previa en base a la legitimidad política de los representantes.

En Francia, el proyecto de construcción del aeropuerto Notre-Dame des Landes en el Oeste es el símbolo de estas paradojas. Introducido desde los finales de los años sesenta, este proyecto tuvo en este momento unos opositores asociativos que no tenían muchos poderes de acción jurídicos. Reactivado desde el 2000, el proyecto generó una fuerte oposición ciudadana, más allá de los vecinos o de los agricultores presentes en los terrenos, que fue creciente hasta hoy a pesar de que se hayan utilizado herramientas de participación del público, así como la del debate público y realizado varias encuestas públicas.

El proceso reveló la desigualdad existente entre los participantes al debate público, y la pérdida de credibilidad de los procedimientos de información y de participación pública.

En Argentina, el proyecto de gran envergadura de Vaca Muerta llevado a cabo en la provincia de Neuquén, del cual la sociedad civil y los medios de comunicación empezaron a hablar más o menos en el 2010, también revela límites de los dispositivos de acceso a la información y de participación del público en materia ambiental, aunque se manifiestan jurídicamente de forma distinta.

En Vaca Muerta se encuentra una formación de petróleo y de gas considerable que un consorcio, integrando la empresa Chevron, explota y proyecta explotar por medio del fracking. Este método de extracción, polémico por tener un impacto fuerte sobre el medio-ambiente, especialmente sobre el agua, fue al origen de la contestación de la explotación por una parte importante de la sociedad civil. En este contexto, el Estado argentino, por razones económicas y de política energética, pasó un acuerdo secreto con la empresa petrolera Chevron relativo a la explotación de los recursos. Por una parte, este caso, como el de Notre-Dame des Landes, puso en relieve una fuerte preocupación de los ciudadanos, mucho más allá de los vecinos o de los habitantes del sitio considerado, y una demanda social creciente para reforzar la legitimidad de las decisiones públicas e privadas de explotación de los recursos naturales.

Por otra parte, nos enseña los límites de los procedimientos de participación de los cuales muchos proyectos escapan por ser de interés nacional, lo que también sucede en Francia donde el derecho ofrece la posibilidad de seguir procedimientos especiales según el objetivo perseguido o reglamentaciones muy herméticas a los procesos de participación, por ejemplo en materia de explotación de las centrales nucleares.

Visualizamos en fin la imposibilidad, en el contexto actual, de concebir un derecho de acceso a la información ambiental y de participación pública que no genere una obligación de la misma naturaleza para las autoridades públicas y las empresas privadas.

Numerosos procedimientos son susceptibles de paliar las carencias del acceso a la información ambiental y de la participación del público a las decisiones con impacto sobre el medio-ambiente. Se podría reconocer por ejemplo un veto ciudadano en materia ambiental o un control jurisdiccional automático de una serie de decisiones, pero seguramente la solución no se encuentre únicamente en las herramientas jurídicas sino también en las dimensiones políticas y sociológicas de la transformación de los procesos democráticos.

Bibliografía

Fuente

infoleg :” <http://infoleg.mecon.gov.ar/>

legifrance : <http://www.legifrance.gouv.fr/>

Doctrina:

J. CHEVALLIER, “Le débat public à l’épreuve. Le projet d’aéroport Notre-Dame des Landes”, AJDA, 2013, p. 779.

D. TRUCHET, Droit administratif, Thémis, PUF, 2015.

A. VAN LANG, Droit de l’environnement, Thémis, PUF, 2014.

“Acceso a a la informacion y participación en materia ambiental. Actualidad del principio 10”, FARN (Fundacion ambiente y recursos naturales), 2006, 216 p.

Citas

[1] Meryem DEFFAIRI es Maître de conférences en derecho público en la Universidad Paris II. Panthéon-Assas. Escribio una tesis de doctorada publicada, M. DEFFAIRI, La patrimonialisation en droit de l’environnement, Préface de Maryse DEGUERGUE, IRJS éditions, Paris, 2015, 902 p.

[2] El marco normativo de dicha Convención va mas allá del de la Unión europea, aunque esta ultima sea parte de la Convención. La genesis de la convención de Aarhus se halla en la acción de la Comisión de Naciones Unidas para Europa que reúne 56 estados. El 16 de enero del 2015, 47 estados habian ratificado la Convención de Aarhus, una parte de ellos estando fuera de la Unión europea.

[3] Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l’environnement.

[4] Article L. 110-1 du code de l’environnement.

[5] El sitio de Vaca Muerta designa un yacimiento de petróleo y gaz de la Provincia de Neuquén, descubierto a principios del siglo XX, que el estado argentino, à través de YPF, sociedad argentina de petróleo y gas, proyecta explotar. Dió lugar a la firma de un convenio secreto con la empresa Chevron en el 2013. Una parte de la sociedad civil se opone fuertemente a este proyecto por razones territoriales y ambientales.

[6] Este proyecto llevado a cabo por las autoridades tiene por objetivo remplazar el aeropuerto de Nantes creando un aeropuerto del gran oeste. Pensado desde los años sesenta, el proyecto empieza realmente en el 2008 con la declaracion de utilidad pública. Una gran oposición de la sociedad civil se manifestó, à través nuevas formas de protesta entre las cuales la ocupación permanente de la sede del proyecto, forzando las autoridades a abrir una “comisión de diálogos”.