

Evaluación de impacto ambiental, una mirada como dispositivo jurídico de gestión de riesgos.

María Valeria Berros *

Resumen.

El objetivo del presente trabajo es el análisis de un dispositivo jurídico que se vincula a la gestión de riesgos medioambientales y relativos a la salud humana. Elegimos el procedimiento de evaluación de impacto ambiental a fin de escrutar allí, específicamente, las articulaciones que se construyen y reconstruyen en los procesos de toma de decisiones respecto de riesgos. De este modo, indagamos acerca de las relaciones entre el “costado científico” y el “costado político” de este procedimiento para la toma de decisiones. Profundizamos sobre los ejes o el núcleo duro del mismo así como, también, sobre cuales son los elementos que se mantienen de modo más o menos periférico en su construcción, como un esquema que permite visibilizar algunos rasgos que presentan posibles rigideces al momento de la gestión de riesgos inciertos o controvertidos científicamente.

Abstract.

The objective of this work is the analysis of a legal device that ties to the management of environmental and human health risks. We choose the procedure of evaluation of environmental impact in order to scrutinize there the joints that are constructed and reconstructed in this processes of decision making. In this way, we investigated about the relations between “the scientific” flank and “the political” flank of this procedure, that canalizes the decision making in relation to risks. We deepen about which are the primary axes of this procedure and which are the elements that remain in the periphery of this construction. Furthermore, we study the rigidities of this device for the management of uncertain or controversial risks.

* Abogada, Especialista en Derecho de Daños. Doctoranda en Derecho UNL, Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL – CONICET. berrosvale@hotmail.com.

Evaluación de impacto ambiental, una mirada como dispositivo jurídico de gestión de riesgos

María Valeria Berros

Introducción

En el presente estudio, se propone efectuar una serie de indagaciones respecto de uno de los dispositivos jurídicos de gestión de riesgos ambientales y relativos a la salud humana, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Éste integra un conjunto de dispositivos que dan cuenta de la emergencia de un nuevo “paradigma” de tratamiento social de riesgos, el llamado “paradigma de la seguridad” (Ewald, 1997).

La perspectiva que utilizamos, se ubica en la intersección entre elementos **que se** imbricados en una mirada crítica del derecho¹ y herramientas teóricas que conforman la sociología de los riesgos², a los fines de realizar un análisis sobre las principales características de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en miras a intentar responder el interrogante acerca de “... *¿qué puede hacer el derecho por el gobierno de los riesgos?...*” (Sozzo, 2007:19).

Partimos de contextualizar el desarrollo de este dispositivo para, luego, indagar acerca de las relaciones y articulaciones que canaliza entre su “costado científico” y su “costado

¹ Por “perspectiva crítica del derecho” se entiende el conjunto de “...*formulaciones heterogéneas que se desarrollan a partir de mediados de los años '70 del siglo pasado y que constituyen rupturas de distinta índole y profundidad, con los modelos paradigmáticos de “conocimiento jurídico”, el iusnaturalismo, en sus variantes objetivistas o subjetivistas y, especialmente, el positivismo que juega hasta entonces un papel preponderante, sustentado en el genio de Kelsen y en las ideas de otros grandes pensadores...*” (Cárcova, 2007: XIII).

² Existen diferentes concepciones en los estudios sociales sobre riesgos que podrían ser resumidos en dos grandes líneas generales. La primera de ellas, posicionada en una postura epistemológica cognitivista que entiende el riesgo como algo que existe ontológicamente. La segunda, en cambio, parte de concebir a los riesgos como un producto sociocultural y presenta diversos matices en cuanto al cómo es que se construyen socialmente los riesgos. Así, se ubican diferentes puntos de vista: el constructivista fuerte de Mary Douglas; la tesis de la “sociología del riesgo” adonde se posicionan Ulrich Beck y Anthony Giddens como constructivistas “débiles”; la tesis de los *governmentality studies* de raigrambre neofoucoultiana en la que se encuentra la obra de Francois Ewald, Pat O'Malley y los estudios sociales de la ciencia; y la tesis que concibe el riesgo a modo de concepto (Sozzo, 2007).

político”³, postulando la revisión de esta herramienta a la luz de proyectos en los que campean la incertidumbre o la controversia científica respecto de sus posibles impactos.

1. La evaluación de impacto ambiental, reconstruyendo contextos para pensar su emergencia como dispositivo de gestión de riesgos.

El procedimiento de evaluación de impacto ambiental se presenta como uno de los dispositivos jurídicos que dan cuenta de la emergencia de la racionalidad precautoria y que pueden inscribirse en el llamado “paradigma de la seguridad”⁴ en el que se enrolan casos inmersos en un contexto de incerteza o controversia científica y donde se destaca la posibilidad eventual de daños graves o irreversibles (Ewald, 1997).

Éste “paradigma” se constituye como un conjunto de prácticas, discursos, combinaciones, respecto de los cuales es viable la identificación de cierta lógica, que se enmarca en la

³ Tomamos las expresiones “costado científico” y “costado político” parafraseando a la jurista francesa, Christine Noiville, quien en su obra *“Du bon gouvernement des risques. Le droit et la question du risque acceptable”* refiere a la “ladera científica” y la “ladera política” en los procesos de toma de decisiones por parte del Estado para la gestión de riesgos (Noiville, 2003).

⁴ En términos de François Ewald, el “paradigma de la seguridad” contiene características que lo hacen diferente de los anteriores “paradigmas” de tratamiento social de riesgos que son el “paradigma de la responsabilidad” (extendido en el siglo XIX) en el cual el eje fundamental es la idea de previsión individual de las consecuencias de nuestros actos tornando central el concepto de culpa y, también, se diferencia del “paradigma de solidaridad” (desarrollado en el siglo XX) que configura un sistema de prevención colectiva de riesgos mediante la expansión de la figura del seguro como vértice del sistema. Para profundizar sobre estas ideas se recomienda consultar Ewald, François. *“L’Etat Providence”*. Grasset. Paris. 1986; “Responsabilité, solidarité, sécurité” publicado en *Risques. Assurance, droit, responsabilité*. N° 10 Paris. Avril – Juin 1992 ; “Philosophie de la précaution” publicado en *L’Année sociologique*. N° 46 – 2. Paris. 1996 ; “Le retour du malin génie. Esquisse d’une philosophie de la précaution” publicado en “Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines” sous la direction Olivier Godard. Editorial de la Maison des Sciences de l’homme. Paris. 1997 ; “Le principe de précaution”. *Que sais je ?* PUF. Paris. 2001 ; “La société du risque” en “Une nouvelle modernité ? Traitements de surface et exploration des profondeurs”. *Cahier LaSer* N° 7. Descartes & Cie. Paris. 2001; “L’ État de précaution ” en *Rapport public du Conseil de Etat. Jurisprudence et avis de 2004. Responsabilité et socialisation du risque. La Documentation Française. Etudes et documents* N° 56. 2005.

gestión de riesgos fundamentalmente medioambientales o relativos a la salud humana, los que asumen un carácter complejo en virtud de su fisonomía “híbrida”⁵ (Latour, 1997).

De entre las herramientas jurídicas que podrían asociarse a este paradigma, decidimos analizar las características constitutivas y de funcionamiento de las evaluaciones de impacto ambiental considerando que es uno de los más extendidos dispositivos de gestión de riesgos ambientales, y que puede ser interrogado a manera de “dispositivo jurídico” en el que se ensambla “lo científico” y “lo político” para la toma de decisiones con respecto a riesgos.

Las evaluaciones de impacto ambiental, junto con otros dispositivos tales como el principio de precaución, los diversos mecanismos de participación ciudadana, los estándares, el derecho de información, los planes de ordenamiento ambiental del territorio, los seguros ambientales y fondos de restauración, entre otros, han sido incorporados dentro de la Ley N°25.675/2002 de Política Ambiental Nacional en la que se establecen los presupuestos mínimos en esa materia. De todos modos, la positivización de la evaluación de impacto ambiental, se inscribe en un contexto que excede lo local, y puede ser analizado como uno más de los procesos de globalización del derecho (Santos, 2000), acerca de cómo la legislación latinoamericana rápidamente incorpora este instrumento en virtud de los requerimientos impuestos por los organismos de crédito internacional⁶.

⁵ Bruno Latour caracteriza los “híbridos” como embrollos de “...elementos de la ciencia, de la política, de economía, de derecho, de religión, de técnica, de ficción...” (Latour, 1997:9) que, debido a su marcada proliferación hacia fines del siglo XX e inicios del presente, permiten dar cuenta del proyecto irrealizado de la modernidad que estableció la falsa división entre las ciencias de lo “humano” (lo moral) y lo “no humano” (lo fáctico), como dos polos “independientes” los que se encuentran excedidos para funcionar unilateralmente frente a problemáticas cada vez más complejas.

⁶ En este sentido, se afirma que “... En América Latina el proceso de institucionalización de la EIA respondió inicialmente a satisfacer los requisitos exigidos para el otorgamiento de créditos por parte de los organismos multilaterales financieros. Así, este proceso latinoamericano priorizó el enfoque de la presentación de estudios o informes de impacto ambiental, antes que el procedimiento a través del cual mejorar el sistema de decisiones públicas. Colombia fue pionera en incorporar la EIA en su Código de Recursos Naturales (1973), y posteriormente seguida por otros países como México (1978), Brasil (1988), Venezuela (1992), Bolivia (1992), Paraguay (1993), Chile (1993), Honduras (1993) y Uruguay (1994)....” (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 1999). De manera tal que, siendo un requisito para la obtención de crédito

Asimismo, esta herramienta se inscribe en lo que se conoce como “función preventiva” del derecho ambiental, siendo éste uno de los principios rectores de esta legislación, lo cual haya su basamento constitucional en el artículo 41⁷ de la Carta Magna.

En cumplimiento de lo estipulado por la Constitución, se sanciona la ley nacional de presupuestos mínimos de política ambiental que establece la idea de prevención como uno de sus principios guía, en su artículo 4° que “... *La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:.... Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir....*” (Art. 4 Ley 25.675/02) y, además, lo dispone como uno de los objetivos a cumplir, tal como afirma el artículo 2° de la misma: “...*La política ambiental nacional deberá cumplir los siguientes objetivos: ... g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo.... k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental....*” (Art. 4 Ley 25.675/02).

La esgrimida función preventiva se considera uno de los pilares respecto de la problemática medioambiental⁸. Ello puede asociarse a la factibilidad en cuanto a la determinación *ex ante*

internacionales, “...*los impactos ambientales recién se evaluaban cuando la decisión política ya había sido tomada...*” (Zeballos de Sisto, 1999).

⁷ El artículo 41 de la Constitución Nacional reformada en 1994 establece: “*Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radioactivos*”

de las consecuencias de la implementación de actividades, que pueden alterar o modificar el entorno, ya sea de modo positivo o negativo; pero no es tan simple si lo trasladamos a cuestiones inciertas o controvertidas científicamente. En estos casos, referimos no ya a la prevención, sino a la idea de precaución⁹.

Lo expuesto, podría sustentarse en una concepción muy fuertemente arraigada durante la modernidad acerca del emplazamiento de la ciencia como único modo de conocimiento válido (Santos, 2003) que permite no sólo conocer, sino colonizar el futuro. Ahora bien, las consecuencias respecto del entorno han de ser determinables en tanto se “conozca” cabalmente la actividad que se implementa. En casos de alta complejidad socio-técnica, supuestos en los que generalmente campea la controversia o la incerteza científica, este instituto podría llegar a dar cuenta de algunas rigideces debido a que no se pueden establecer previsiones en relación a aquello que, o bien no se conoce acabadamente, o bien se encuentra controvertido.

2.- El procedimiento de evaluación de impacto ambiental: interrogando su “costado científico” y su “costado político”.

La evaluación de impacto ambiental se inserta en la legislación nacional, en el apartado que lleva su nombre dentro de la Ley de Política Ambiental Nacional que determina: “...*Toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, o alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en*

⁸ En este sentido, expresa Ricardo Lorenzetti que “...*el legislador establece la precedencia de la tutela preventiva, es decir, primero prevenir, luego restituir y finalmente, si no quedan opciones, repara el daño causado. Esta secuencia es imperativa, a diferencia de lo que no ocurre con la mayoría de los bienes individuales, sobre los cuales el titular tiene la mayoría de la opción voluntaria entre la restitución in natura y el resarcimiento. Esta regla obedece no sólo a una opción valorativa, sino también a una razón económica (no son monetizables)...*” (Lorenzetti, 2008: 10).

⁹ El principio de precaución también ha sido positivizado en el artículo 4° de la Ley 25.675 que afirma: “...*Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente...*”.

forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución...” (Art. 11 Ley 25.675/02). De este modo, “...aparece como una manera de prevenir los impactos al ambiente, en la medida en que toda actividad humana produce impactos sobre el ambiente y, a la vez, como un presupuesto para el otorgamiento del acto habilitante para realizar el emprendimiento, que no lo eximirá, conviene aclararlo, de responsabilidades futuras...” (Falbo, 2005:6)

Como se desprende del artículo y la conceptualización citadas, estamos en presencia de un procedimiento, específicamente, se trata de un “procedimiento administrativo” en el cual se pueden individualizar una serie de elementos de carácter técnico, que pueden catalogarse como su “costado científico” y que interesan a los efectos de tornar cognoscibles los impactos, ya sea negativos o positivos, que devienen de emprendimientos de diversa índole.

Este procedimiento concluye con la denegación, autorización o solicitud de modificación/es en relación al programa presentado por el proponente, lo cual cristaliza la decisión de la autoridad pública competente, es decir, el “costado político” de este dispositivo.

Señalamos que en Argentina, son varias las provincias¹⁰ y ciudades¹¹ que han sancionado leyes específicas sobre evaluación de impacto ambiental o leyes generales que la contienen antes de la Ley General de Política Ambiental e, incluso, de la reforma de la Constitución Nacional en 1994. Los contenidos de estas legislaciones presentan ribetes similares en cuanto a la estructuración del procedimiento, con mayor o menor grado de detalle y rigurosidad. Sin perjuicio de ello, y conforme lo determina la normativa ambiental constitucional, es necesario el dictado de una ley de presupuestos mínimos en base a la cual

¹⁰ Las provincias que cuentan con legislación en materia de evaluación de impacto ambiental son: Córdoba (Ley N° 7.343/1993), Buenos Aires (Ley N° 11.723/1995), Chubut (Ley N° 4.032/1994), Formosa (Ley N° 1.060/1993), Mendoza (Ley N° 5.961/1993), Misiones (Ley N° 3.079/1993), Neuquén (Ley N° 1.875/1991), Río Negro (Ley N° 2.342/1989), San Juan (Ley N° 6.571/1994), Tierra del Fuego (Ley N° 55/1992) y Santa Fe (Ley N° 11717/1999).

¹¹ Por ejemplo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con la Ley N°123 de Evaluación de Impacto Ambiental desde el año 1999, en el caso de la ciudad de Santa Fe está en vigencia la Ordenanza N° 11017 de Evaluación de Impacto Ambiental desde el año 2003. Asimismo, en ciudades como San Carlos de Bariloche o El Bolsón, el tema de la evaluación de impacto ambiental ha sido incorporado en sus propias cartas orgánicas.

adoptar los mínimos indispensables para la regulación local de este dispositivo. Hasta la fecha no hay una ley de presupuestos mínimos en relación a este tema¹², sino dos proyectos de ley¹³ presentados pero que no han llegado a ser sancionados.

2.1.- La impronta del “costado científico” de las evaluaciones de impacto ambiental.

En el procedimiento de evaluación de impacto ambiental nos encontramos con un “costado científico” que se podría considerar como el núcleo en base al cual funciona este dispositivo.

Consideramos que este costado científico se visibiliza en los elementos “técnicos” de este procedimiento, que asumen un rol muy relevante. Si analizamos la estructura que en general presentan las evaluaciones de impacto ambiental, en primer término, debemos detenernos en el denominado “estudio de impacto ambiental” que configura el “soporte técnico” que acompaña la solicitud para iniciar el trámite en los casos que la ley así lo estipula.

En general, la legislación establece una serie de criterios para determinar en qué tipos de proyectos es necesaria la realización de una evaluación de este tipo, cuando se considera que el impacto ambiental será significativo¹⁴.

¹² Hasta la fecha se han dictado las siguientes leyes de presupuestos mínimos: Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y Actividades de Servicios (N°25.612/02), Ley de Gestión y Eliminación de PCBs (N°25.688/92), Ley de Política Ambiental Nacional (N°25.675/02), Ley de Gestión Ambiental de Aguas (N°25.688/02), Ley de Acceso a la Información Pública (N°25.831/03), Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios (N°25.916/04), Ley de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (N°26.331/07).

¹³ Los dos proyectos de ley a los que referimos son: el de la Diputada Müller (Expediente 1174-D-06) y el del Senador Pampuro (Expediente 2483- S-06).

¹⁴ Por ejemplo, en la Ley N° 123/1999 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre “Evaluación de Impacto Ambiental” se plantea que, antes del inicio de la evaluación de impacto ambiental, se debe presentar una solicitud de categorización a los fines de determinar si debe o no someterse al procedimiento. Por su parte, la Ley de la Provincia de Santa Fe N°11717/1999 en su Capítulo VIII regula lo atinente al impacto ambiental, lo cual fue reglamentado por el Decreto N°101/2003 donde se establecen tres categorías de emprendimientos o actividades: de bajo o nulo impacto, de mediano impacto y de alto impacto ambiental. Una vez categorizada la actividad, si se trata de actividades de la primera categoría no se continúa el trámite. Si se trata de actividades de la segunda categoría, se debe estar a lo dispuesto en el Anexo IV del decreto

Esa decantación se instaura en base, fundamentalmente, a normas técnicas, lo cual puede ser inscripto en el marco de la tendencia a la procedimentalización del derecho ambiental¹⁵ que origina una importante retracción en el contenido de las normas, “... *Las leyes, las normas jurídicas en materia de medio ambiente son normas que se han ido vaciando progresivamente de contenido, es decir, son normas que no ofrecen contenidos y que no resuelven la pregunta fundamental que es la de la opción entre riesgos y, sobre todo, la determinación del riesgo permitido. Vivimos rodeados de riesgos, optamos entre riesgos. Y la gran decisión no es riesgo cero y restablecimiento de la situación hasta que se llegue al riesgo cero, sino que lo que tenemos que decidir es qué tipos de riesgos consideramos inaceptables y cuáles son, entonces, los riesgos que consideramos permitidos. A esta pregunta cada vez nos responden menos las normas ambientales. Las normas ambientales son normas que están quedando única y exclusivamente en ser normas procedimentales...*” (E. Pardo, 2006: 14)

Dentro de esta idea de normas ambientales fuertemente vinculadas a lo formal, las evaluaciones de impacto ambiental pueden ser analizadas como el “canal procedimental” a través del cual se establecen las condiciones de posibilidad para el relacionamiento y articulación entre sus dos “costados”, es decir entre “lo científico” y “lo político” a propósito de la gestión de riesgos.

donde se establece una fórmula para la categorización de proyectos industriales: *(FC (fórmula de categorización)= ER (efluentes y residuos) +CA (clasificación de actividad que depende del listado que constituye el Anexo II del Decreto) +R (riesgo presunto) +D (dimensionamiento)+Lo (localización))* a los fines de determinar, según el resultado de cada caso si se requiere o no realizar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. En el caso de Tierra del Fuego, verbigracia, la ley provincial establece un listado de actividades (que puede ser ampliado conforme al criterio de la autoridad de aplicación) donde exige obligatoriamente la evaluación de impacto ambiental a proyectos de represas, infraestructura vial, servicios especiales, urbanizaciones en áreas aisladas, industrias químicas, energéticas, actividades que generen contaminación por ruido (Art. 86 Ley N°55/1992).

¹⁵ La idea de procedimentalización del derecho excede el marco medioambiental y es una idea que proviene de la teoría social, sobre todo en la obra de J. Harbermas y de G. Teubner. Dentro del marco del derecho, por ejemplo, se ha estudiado esta idea en el campo de los contratos, afirmándose que “...*el derecho (y el contrato) va camino a abandonar instancias de regulación sustantivas que son sustituidas por procedimientos. No se establece ya como irá cambiando el contenido del contrato en diez o veinte años, sino que se prevén instancias de renegociación futuras...*” (Sozzo, 2005).

En este marco, podríamos afirmar que los estudios de impacto ambiental constituyen el “núcleo” central de las evaluaciones, una vez que se ha determinado que la actividad propuesta debe someterse a este proceso. El mismo se inicia con la presentación concomitante de una solicitud y de este estudio que es “...*un documento escrito, que tendrá como contenido imprescindible la información suficiente para conocer los impactos del proyecto y sus alternativas, el área de influencia, las medidas preventivas, las medidas correctoras, el plan de monitoreo de seguimiento del proyecto cuando ya esté en funcionamiento... Es necesario e imprescindible que ya en este “eia”, además de la elaboración, descripción, análisis de la propuesta o proyecto o actividad, se analicen las alternativas*¹⁶ a dicha propuesta o proyecto o actividad....” (Falbo, 2005:8).

Ahora bien, luego de la presentación de este primer documento, que consideramos el eje a partir del cual se ha de estructurar el procedimiento, nos encontramos con una segunda etapa que pondrá de manifiesto las relaciones y articulaciones entre este costado “científico” y el costado “político” de la decisión respecto del proyecto de que se trate.

2.2.- Sobre la construcción del “costado político”.

Una vez presentado el estudio de impacto ambiental ante la autoridad competente, que generalmente es un organismo del Estado con competencia en materia medioambiental, se inicia un segundo momento, que consiste en analizar la documentación presentada, ponerlo a consideración y, finalmente, decidir respecto de la permisión o denegación de lo proyectado por el solicitante.

Se genera un ámbito de necesario diálogo entre el “costado científico” y la autoridad administrativa que tiene a su cargo la construcción de una decisión suficientemente fundada a los efectos de autorizar o no la realización del emprendimiento.

¹⁶ Las alternativas que deben formar parte del estudio de impacto ambiental son (como mínimo) las siguientes: alternativas en relación a la localización, a la tecnología utilizada en el proyecto, a la modalidad de construcción, al diseño y la ingeniería del proyecto, a la no realización del proyecto o su modificación, a usos alternativos de energía (Falbo, 2005).

De esta manera, “...luego de la presentación del EsIA, en el procedimiento, habitualmente se abren dos fases: una destinada a sopesar el estudio de impacto ambiental como documento y sus variables por parte de la autoridad de aplicación, y la otra orientada a la discusión pública del proyecto...” (Zeballos de Sisto, 1999: 80).

Así es como, en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, se pone a consideración el emprendimiento en un doble sentido: a la autoridad administrativa competente y a la “sociedad”. Esto último a través de mecanismos de participación ciudadana, como puede ser la audiencia pública u otras formas de consulta institucional.

Con relación a lo actuado por la autoridad administrativa, lo que se problematiza en este momento son los criterios para la valoración del estudio de impacto ambiental. Es decir, de qué modo se arbitran, jerarquizan y se sopesan probables o potenciales riesgos (Noiville, 2003) que estructuran el estudio, a los efectos de decidir y fundar la decisión. Decisión que, a la vez, debe estar fundada en herramientas teóricas sólidas que permitan una valoración crítica de lo esgrimido en la presentación que se analiza.

Asimismo, es importante señalar que las consecuencias que puedan devenir de la instauración de un proyecto no sólo pueden ser analizadas desde una perspectiva técnica, reduciendo el problema del riesgo a una dimensión técnico-científica. Lo expuesto, deja abierto el desafío de diseñar el modo a partir del cual se articulan los conocimientos técnicos (que son los que generalmente forman parte de los estudios de impacto ambiental) con otro tipo de conocimientos. Como incorporar los aportes de las diversas ciencias sociales y humanas, hasta las contribuciones de formas de conocimiento que exceden a aquellas que la modernidad tornó “legítimas” y que, por ejemplo, tienen que ver con el sentido común o con otras formas de “producir verdades” por fuera de los marcos institucionales considerados “válidos”.

Lo afirmado, adquiere relevancia si nos detenemos en emprendimientos en los que se presentan escenarios de incerteza o controversia científica que no permiten conocer acabadamente que podría devenir de la consecución de lo proyectado. Como ejemplos de estos últimos podemos referir a “...temas como el caso de las antenas de telefonía móvil

en el que la Ciencia no se ha pronunciado respecto los posibles efectos que sobre la salud humana puedan tener estas tecnologías....Hay informes, por supuesto, en un sentido o en otro, también en función de quién los financie. Pero la comunidad científica como tal no se ha pronunciado. Requiere veinte, requiere treinta años. Sin embargo, eso no ha impedido que se hayan producido cientos y miles de decisiones jurídicas allí donde la Ciencia todavía no ha decidido. Decisiones de todo tipo. Así, por ejemplo, en el ámbito municipal, hay ayuntamientos que han pensado que eso es claramente perjudicial, que eso constituye un riesgo inaceptable y han rechazado la instalación de estas antenas y hay otros ayuntamientos que las han autorizado al entender que no constituyen un riesgo relevante para la salud....” (E Pardo, 2006: 7)

La determinación de criterios que den cuenta de la situación incierta o controversial pero que, a la vez, permitan establecer algunos lineamientos o pautas para la gestión de este tipo de riesgos, sumado a la necesaria creatividad para la canalización dentro de este dispositivo jurídico de nuevos elementos, es particularmente relevante. Ello debido a la complejidad que asume la valoración de emprendimientos que pueden alterar el ambiente tornan necesario pautar de modo claro el camino para la toma de decisiones así como, también, el lugar y importancia que se asigna a la participación ciudadana.

En este sentido, las posibilidades de participación de los ciudadanos en este procedimiento, se encuentra generalmente positivizada, “...en casi todos los países la participación pública ha sido reconocida través de la consulta institucional o la audiencia pública y la información pública de los estudios de impacto...” (Zeballos de Sisto, 1999). De un análisis de las normas provinciales en este tópico, hallamos que, en general, se adoptan mecanismos de participación, sobre todo a través de la implementación de audiencias públicas¹⁷.

¹⁷ Es el caso de la legislación de las provincias de Chubut, Formosa, Santa Fe, Neuquén, Buenos Aires, San Juan, Tierra del Fuego y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ahora bien, en casos de alta complejidad se requiere de una especial valorización de la participación de la ciudadanía para la definición acerca de “cómo queremos vivir”, qué tipos de riesgos estamos dispuestos a asumir y de que de manera, reivindicando el rol de los individuos en la gestión de riesgos.

Ello exige de un esfuerzo para poder poner en diálogo aquello que desde el “costado científico” – sea de modo homogéneo o “parlamentario” (Latour, 2004) – se considera respecto de un emprendimiento y la valoración social que se presenta en relación al mismo. De este modo, se requiere una tarea de traducción seria a los efectos de poder realmente articular ambas esferas de modo dialógico y dejando el cuadro de los compartimentos separados y estancos.

Se trata de encauzar una nueva mirada que entrecruce elementos en función del problema que se analiza, elementos que pueden ser más o menos heterogéneos pero que coadyuvan a la discusión y a un mejoramiento y, en cierto sentido, un reforzamiento de la toma de decisiones con relación a riesgos.

Conclusión

Luego de este breve recorrido, retomamos la pregunta acerca de que puede hacer el derecho por el gobierno de los riesgos, considerando que este dispositivo jurídico que reviste la forma de procedimiento presenta algunas notas que permiten dar cuenta de algunas rigideces en cuanto a su funcionamiento, particularmente en situaciones complejas.

Si partimos de la idea de que la “agenda” para el derecho podría consistir en una revisión de los dispositivos existentes (Sozzo, 2007), lo que podemos elucidar es la necesidad de repensar - y porque no recrear o reforzar - este procedimiento a la luz de algunas cuestiones puntuales.

La primera de ellas, el tomar en consideración cómo puede interferir en él la deconstrucción de la idea de ciencia moderna. Ello se relaciona muy cercanamente con las incertezas y controversias científicas que campean cada vez en más áreas y que, en el ámbito medioambiental, son particularmente trascendentes. Lo expuesto, permitiría que

dentro del “costado científico” de este procedimiento se articulen las vías conducentes a dar cuenta de lo no conocido, de lo controversial de un modo claro y transparente, considerando el carácter parlamentario de las ciencias (Latour, 2004). Específicamente, en casos de alta complejidad, encontrar las vías que sean necesarias para traducir el núcleo central del procedimiento, es decir, el estudio de impacto ambiental.

En segundo término, pensar de qué modo articular las traducciones que sean necesarias para que tanto la ciudadanía como la autoridad pública cuenten con elementos que realmente les permitan asumir una postura en relación al emprendimiento que se analiza, conociendo las diversas posiciones científicas en torno a las consecuencias de un proyecto. Asimismo, crear las vías que permitan canalizar otros modos de conocer que aporten elementos a la discusión, articulando con formas de producir conocimiento “no convencionales”, que han sido opacadas por no considerarlas legítimas en razón de su ajenidad al sistema de producción de saberes.

Por último, hacer visible la noción de perfectibilidad de cualquier sistema de toma de decisiones, lo que exige de un esfuerzo de creatividad permanente, en el cual el derecho tiene un rol importante, sobre todo para coadyuvar en la tarea de diseño de dispositivos jurídicos de gestión de riesgos. Dispositivos que dan cuenta, además, de pautas para el tratamiento social de riesgos, de donde es necesario, también, obtener elementos para problematizar nuevos tópicos, “...*Hay preguntas que el derecho moderno y las ciencias modernas nunca antes se hicieron, por ejemplo: ¿cómo calcular y gobernar lo que no es calculable ni gobernable?...*” (Sozzo, 2007). Partir de este tipo de interrogantes para aportar a la compleja tarea de gobernar los riesgos.

Bibliografía.

Cárcova, Carlos (2007). *Las teorías jurídicas post positivistas*, Lexis Nexis. Buenos Aires.

Ewald, François (1986). *L'Etat Providence*. Grasset. Paris.

Ewald, François (1992). “Responsabilité, solidarité, sécurité”. *Risques. Assurance, droit, responsabilité*, N° 10, Avril – Juin. Paris.

Ewald, François (1996). “Philosophie de la précaution”. *L’Année sociologique* N° 46 – 2. Paris, 348-412.

Ewald, François (1997). “Le retour du malin génie. Esquisse d’une philosophie de la précaution”, en Godard, Olivier (dir): *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humains*, Editorial de la Maison des Sciences de l’homme, Paris.

Ewald, François (2000). “Le risque dans la société contemporaine” en d’Yves Michaud (Ed) *Qu’est – ces les technologies?* Université de tous les savoirs. Volume 5, Editions Odile Jacob, Paris.

Ewald, François (2001). “Le principe de précaution”. *Que sais je ?* PUF. Paris.

Ewald, François (2001). “La société du risque en Une nouvelle modernité ? Traitements de surface et exploration des profondeurs”. *Descartes & Cie .Cahier LaSer* N° 7.Paris. 105-130.

Ewald, François (2005). “L’État de précaution ” en *Rapport public du Conseil de Etat. Jurisprudence et avis de 2004. Responsabilité et socialisation du risque*. La Documentation Française. Etudes et documents N° 56.

Falbo, Emilio (2006). “La transversalidad del derecho ambiental”. *Revista de Derecho Ambiental* N°5. Buenos Aires.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (1999). “Evaluación de impacto ambiental”. FARn. Buenos Aires.

Latour, Bruno (1997). *Nous n’avons jamais été modernes. Essai d’anthropologie symétrique*. La Decouverte. Paris.

Latour, Bruno (2004). *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie?*. La Decouverte. Paris.

Lorenzetti, Ricardo (2008). *Teoría del derecho ambiental*. La Ley. Buenos Aires.

Noiville, Christine (2003). *Du bon gouvernement des risques. Le droit et la question du « risque acceptable »*. Presses Universitaires de France. Paris.

Santos, Boaventura de Sousa (2000). *A globalicacio e as ciencias sociais*. Editorial Cortes Editora. Brasil.

Santos, Boaventura de Sousa (2003). *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, Ed. Desclé D. Crouwer, Bilbao.

Sozzo, Gonzalo (Coord.) (2007). *El gobierno de los riesgos*. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.

Sozzo, Gonzalo (2005). *Antes del contrato. Los cambios en la regulación jurídica del período precontractual*. Lexis Nexis. Buenos Aires.

Zeballos de Sisto, María Cristina (1999). *El orden ambiental. Las evaluaciones de impacto ambiental en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley N° 123*. Ugerman Editor. Buenos Aires.