

## Modelos de organización de la participación ciudadana en los conflictos ambientales: entre la protesta social y la institucionalidad

Por **María Lucila REYNA\***

### Resumen

Este trabajo consiste en un análisis de la Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú, considerándola como un instrumento de participación ciudadana no institucionalizada. A lo largo del mismo se procura encontrar las causas de la exclusión de los mecanismos previstos jurídicamente en nuestro ordenamiento de parte de los vecinos

de la ciudad entrerriana. Para la consecución del trabajo se realizó un análisis comparativo con los mecanismos franceses de participación, centrándose especialmente en la conferencia de ciudadanos, ejemplo de herramienta participativa institucionalizada.

\* Abogada y pasante en la cátedra Derecho Internacional Privado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral. Participa del grupo de bio regulaciones en el CAI + D de «Globalización y Derecho» dirigido por Gonzalo Sozzo. Maestranda de la Maestría en Derecho ambiental de la FCJyS, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.

## Complejización social

El contexto social global está caracterizado por la generación de nuevos riesgos y por un grado de complejización social al cual el Estado trata de dar respuestas. Estas respuestas están a nivel de políticas públicas y producción legislativa.

Ulrich Beck califica a esta modernidad como reflexiva, porque se toma como tema y como problema. Ahora bien, dentro de este acrecentamiento de la complejidad, la ciencia y la tecnología ocupan un lugar destacado. En este proceso, *“las cuestiones sobre el desarrollo y aplicación de tecnologías son sustituidas por cuestiones de la gestión política y científica de los riesgos de tecnologías a aplicar actual o potencialmente con relación a horizontes de relevancia a definir especialmente”* (Beck, 1998).

Estos nuevos riesgos suelen permanecer invisibles, *“se basan en interpretaciones causales, por lo que sólo se establecen en el saber científico o anticientífico de ellos, y en el saber pueden ser transformados, ampliados o reducidos, dramatizados o minimizados, por lo que están abiertos en una medida especial a los procesos sociales de definición”* (Beck, 1998). Es decir, que la percepción social del riesgo está mediada por la ciencia que Beck califica como subpolítica, en una categoría intermedia entre lo político y lo no político.

Con respecto a la gestión de esas amenazas, existe un vacío institucional, y las actuaciones gubernamentales no saben responder a tiempo a la creciente demanda social de actuación.

Podemos agregar, según este autor, que existe una delimitación de la política. Esta delimitación es en un doble sentido, *“por una parte, derechos generalizados y admitidos circunscriben el margen de actuación al sistema político y generan, al margen del sistema político, reivindicaciones de participación política en forma de una nueva cultura política (iniciativas ciudadanas, movimientos sociales), y por otra parte el desarrollo científico técnico dejó de ser un ámbito no político, en función del alcance de su potencial de transformación y de capacidad de causar daños”*.

Además, las decisiones políticas están centralizadas en el poder público, y ante la falta de respuesta del Estado surgen *“redes de cooperación o rechazo, de negociación, de reinterpretación y de posible resistencia de manera trasversal a toda estructura vertical y horizontal de capacidades y competencias...”* (Beck, 1998).

## Situación problemática

A partir de la construcción de las dos pasteras de capitales europeos, Botnia y Ence, en la República Oriental del Uruguay, sobre la margen del río Uruguay, se produce un movimiento de vecinos en la ciudad entrerriana de Gualaguaychú, limítrofe con ese país. Este movimiento se autodenomina Asamblea Ciudadana, y comienza a funcionar en el año 2003 con el objetivo de recabar información acerca de la construcción de estas pasteras.

Esta Asamblea recién adquiere estado público a mediados de 2005, cuando comienza a cambiar su accionar. Durante las vacaciones de invierno de ese año, empieza a realizar cortes en la ruta que conecta nuestro país con Uruguay, lo cual acapara la atención de la ciudadanía. Estos cortes se realizan con mayor asiduidad a partir de diciembre de ese mismo año. Para entonces, ya ha modificado su objetivo. La Asamblea pretende lograr la erradicación de Botnia y Ence y su elemento de presión son los cortes de ruta. A partir de este accionar, Uruguay apela al mecanismo de solución de controversias de Mercosur previsto en el Protocolo de Olivos, aduciendo la violación del artículo primero del Tratado

de Asunción, que establece la libre circulación de bienes y servicios entre los países del bloque. El conflicto asciende hasta la Corte Internacional de Justicia de La Haya, donde Argentina demanda a Uruguay por el incumplimiento del Tratado del río Uruguay. Hasta la actualidad, la Corte sólo se ha expedido en contra de una medida precautoria presentada por el Estado argentino solicitando el cese de la construcción de la pastera Botnia. Ya a fines de 2006 una de las pasteras, ENCE, decide cambiar su lugar de radicación a la zona de Punta Pereyra, por lo que el conflicto se centra directamente en la planta BOTNIA, de capitales finlandeses.

Lo que interesa en particular de este conflicto, a los fines de esta investigación, es la Asamblea Ciudadana. Esta organización de vecinos comprometidos con la lucha manifiesta que ellos se encuentran amenazados por la contaminación que podrían producir estas industrias de ser finalmente puestas en funcionamiento. El discurso que predicán es que las emanaciones gaseosas producirían lluvia ácida, que no sólo afectaría la salud de los habitantes, sino que también acabaría con los cultivos y en consecuencia afectaría la producción fabril. Agregan que también se vería comprometida, con el impacto ambiental, la industria turística, que es la principal actividad de la ciudad. Es decir que esta Asamblea asegura que las consecuencias serían nefastas en la economía de Gualeguaychú y en la salud de sus pobladores.

Específicamente, lo que interesa para esta investigación es cómo un mecanismo de protesta social se encuentra mixturado con elementos que le imprimen cierta institucionalidad, lo que lo configura como un movimiento social atípico. Esto se manifiesta en su composición, que no es sólo de vecinos, sino que también participan actores políticos y gubernamentales.

El logro más importante de esta organización ciudadana fue instalar en la agenda pública el problema de las pasteras para que luego el gobierno lo incluyera en su propia agenda, aunque no respetando del todo los designios de esta Asamblea. Por ello, uno de los conflictos que se manifiesta es la inexistencia de una forma de regulación efectiva que permita vehiculizar estas formas de participación ciudadana en la gestión de los riesgos ambientales.

Para el estudio de esta problemática se realizó una comparación entre mecanismos franceses de participación ciudadana y el abanico de herramientas de intervención ciudadana argentina. Como hipótesis de este trabajo, consideramos que la falta de mecanismos de participación ciudadana efectivos en la gestión del riesgo ambiental produce la aparición de la Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú.

La Asamblea de Gualeguaychú y el mecanismo de la Conferencia de Ciudadanos en Francia se asemejan en lo relativo a la creación de interés público sobre un problema, y la principal diferencia se encuentra en la previsión institucional de esta última.

### Mecanismos participativos: una herramienta a construir

No existe una enumeración exhaustiva de estas herramientas, sino que hay infinitas combinaciones; pero para tratar de dar cuenta de este universo se ha optado por la categorización que realiza Joan Font de los mismos:

1. *Mecanismos de consulta a las comunidades*: son aquellos que plantean un diálogo con grupos sociales organizados, los más comunes son las llamadas comisiones y se basan en un entramado social estable. Éstas, en su composición, generalmente tienen una representación municipal además de los grupos ciudadanos con algún interés sectorial o cierto

grado de pertenencia territorial. Estas comisiones son, en la mayoría de los casos, estables, aunque varían en cada país. Existen algunas que están organizadas como grupo consultivo de las municipalidades, otras que tienen una organización más asamblearia y aquellas que se configuran como organismo de control y seguimiento de las políticas públicas. Estos mecanismos han sido desarrollados con diferentes variantes en Italia, Francia, Alemania, Suecia, Noruega y Gran Bretaña, y, según la autora, tienen la ventaja de ser organizados pero a la vez no demasiado inclusivos, por lo que su nivel participativo es acotado.

**2. Mecanismos deliberativos:** este tipo de herramientas enfatiza la capacidad de diálogo y reflexión de los ciudadanos comunes. *“Este conjunto de instrumentos intenta combatir prioritariamente las dudas sobre la capacidad de los ciudadanos de intervenir en la toma de decisiones”*<sup>(1)</sup>. A su vez, se divide en aquellos que se basan en la búsqueda de información y la deliberación ciudadana y en los que combinan el primer objetivo con la intención de seleccionar participantes que impliquen una muestra representativa de la sociedad. Dentro de los primeros se incluyen los círculos de estudio, que son grupos de personas que se reúnen regularmente a discutir temas o libros concretos, y se forman sobre la base de organizaciones sociales, como los sindicatos, iglesias, etc. Estos mecanismos han tenido desarrollo en Suecia, EEUU y Gran Bretaña. También están dentro de este grupo los *fórum* temáticos, visiones de la comunidad que poseen organización similar a los círculos de estudio, y por último las conferencias de consenso, que luego abordaremos en profundidad. En el segundo grupo de herramientas deliberativas, las cuales pretenden una muestra cabal del mapa social, se destacan las encuestas deliberativas, cuyo funcionamiento se divide en dos etapas. Primeramente, se agrupa una cantidad de ciudadanos y se realiza una jornada de información sobre el problema a tratar; y en una segunda instancia se encuesta a los participantes para que éstos emitan su juicio. En este mismo grupo podemos agregar a los jurados de ciudadanos, que tienen similar funcionamiento que las encuestas deliberativas pero requieren menos cantidad de participantes, por eso es menos costoso aunque menos representativo. Paralelamente, la autora destaca que este instrumento está más ligado a la toma real de decisiones.

Por último, existe el panel ciudadano, que sólo se diferencia de las herramientas deliberativas que anteriormente mencionamos en lo referente a su composición. Este mecanismo prevé que la elección de sus participantes sea de manera aleatoria. Éstos se convierten en interlocutores permanentes con la administración en determinados temas que se les asignan.

Observamos que todas estas herramientas son muy similares, y la característica que las aún es la búsqueda de un diálogo de la sociedad con sus gobernantes, ya sea pretendiendo ser un reflejo del sentir de la sociedad o conformándose con la participación de algunos ciudadanos en este diálogo.

**3. Instrumentos de democracia directa:** estos mecanismos buscan la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, ya sea desde el ámbito directamente electoral con la elección directa de representantes o con elecciones primarias o, ya desde el ámbito de toma de decisiones, con las asambleas, los referéndum y la denominada “teledemocracia”.

Las asambleas funcionan en bajas escalas, en pequeños municipios, y exigen un ejercicio de diálogo y compromiso de parte de la comunidad. La autora señala que en algunos municipios de Nueva Inglaterra se utilizan como mecanismos de toma de decisiones en donde se relacionan los participantes con las autoridades.

---

<sup>(1)</sup> Font, Joan: *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, p. 6.

Por otro lado, la teledemocracia se establece en base a las redes informáticas. Consiste en un mecanismo de consulta a través de Internet que tiene un ámbito masivo de acción debido a las cualidades propias del medio por el cual se las realiza. La autora señala que existen grandes posibilidades de desarrollo de este mecanismo, pero sólo se ha utilizado, por ejemplo, para hacer más accesible la administración al ciudadano o para establecer redes de asociaciones. La dificultad que existe es la falta de acceso al mismo de parte de una porción elevada de la población.

También se incluyen a los referéndum como principal instrumento de participación ciudadana. Éste es el que más se adapta a las grandes escalas poblacionales. Pero la autora señala los inconvenientes. El primero consiste en la posible falta de información de los ciudadanos en cuanto al tema y la posibilidad de manipulación de los votantes; el segundo supone el peligro que de entre en conflicto con la democracia representativa y de que debilite al sistema de partidos políticos. Finalmente, señala que el abuso de esta herramienta puede provocar la fatiga de los ciudadanos y el desgano en la participación.

Estos inconvenientes pueden darse en todos los instrumentos deliberativos señalados.

4. *Otros mecanismos a los cuales la autora denomina "difícilmente clasificables"*: menciona otros mecanismos de participación que comparten algunas de las categorías anteriores pero que difieren en otras, por lo que no pueden ser incluidos en los marcos precedentes.

Cita, por ejemplo, el caso de Gran Bretaña, donde existe una instancia de evaluación de los servicios públicos por parte de la ciudadanía. Para esto utilizan herramientas como la encuesta y los grupos de discusión. También en ese país se ha desarrollado el instrumento de la mediación externa para acercar a posiciones a un consenso.

Uno de los casos más destacados, y que tiene desarrollo en Latinoamérica, es aquel del Presupuesto Participativo. Éste supone que los municipios den intervención a la ciudadanía en la distribución de los fondos públicos. La ciudad de Porto Alegre (Río Grande do Sul, Brasil) ha sido un caso paradigmático en la utilización de esta herramienta participativa.

Luego de esta somera enumeración de instrumentos participativos, y evaluando el caso de la Asamblea de Gualeguaychú, podemos establecer algunas precisiones.

Según la filosofía política de Jürgen Habermas, *"la norma es legítima sólo si está fundada en razones públicas que resultan de un proceso de deliberación inclusivo y equitativo en el cual todos los ciudadanos pueden participar y están llamados a cooperar libremente"*<sup>(2)</sup>. Yves Sintomer y Loic Blondiaux proponen la noción de gobernanza ante la complejidad de las sociedades modernas, sociedad de redes a las que se refiere Manuel Castells. Esta gobernanza es más horizontal y más flexible e implica una pluralidad de actores más que una dirección centralizada de la evolución social.

Por otra parte, la acción deliberativa de la ciudadanía es aún más ambiciosa que la acción participativa; la deliberación se traduce en formas de consulta de base, como los debates públicos o los jurados de ciudadanos.

Es por esto que el surgimiento de estos movimientos sociales, ligados en particular con demandas de tipo ambiental, tienen su origen, en nuestra opinión, en la falta de respuesta del sistema democrático. Este conflicto tiene su raíz en una falta de arquitectura institucional acorde a las problemáticas sociales, ya que, aunque existen mecanismos que permiten una gestión ciudadana de los problemas, éstos no sirven para canalizar las

<sup>(2)</sup> Habermas, Jürgen: "Droit et Démocratie", citado por Blondiaux, Loic, Sintomer, Yves, L'impératif délibératif, Vol. 15(57), Politix, Universidad de París I, 2002, p. 96.

inquietudes sociales.

Entonces lo que buscamos es una forma de participación que sea representativa de la voluntad popular. Lo idílico sería que el mismo ciudadano fuera el que toma las decisiones, pero sabemos que este tipo de democracia directa, para este caso, es inviable, y no es necesario hacer referencia a cuáles son sus inconvenientes. Por lo tanto, el sistema de participación posible, haciendo referencia al caso de Gualeguaychú, sobre una decisión pública, puede ser implementado en baja escala, en pequeñas poblaciones o grupos de afectados reducidos. Ahora bien, ¿cuáles son los mecanismos previstos en la legislación argentina? ¿Cuáles son las herramientas que canalizan la voluntad popular?

### Mecanismos argentinos de participación ciudadana

En el abanico legislativo argentino hay numerosas instituciones que permitirían vehicular la participación de la ciudadanía en decisiones ligadas al medioambiente. A continuación desarrollaremos las principales instituciones del ordenamiento.

**1. Herramientas de carácter constitucional:** en primer lugar podemos mencionar al artículo 39, que consagra la llamada Iniciativa Popular<sup>(3)</sup>. Ésta consiste en la facultad del electorado de presentar proyectos de ley, teniendo a la Cámara de Diputados como Cámara de origen. Esta técnica legislativa popular tiene una reglamentación propia vinculada a aspectos formales para la presentación del proyecto de ley, así como también materias sobre las que no puede versar, como penal, presupuestaria, reforma de la Constitución y tratados internacionales.

Vemos que este mecanismo se podría catalogar como de democracia semidirecta, porque al final de cuentas es el Congreso de la Nación el que posee la potestad de sancionar o no el proyecto.

Otras instituciones, también semidirectas, son el plebiscito y el referéndum. Éstos están regulados en el artículo 40 de nuestra Carta Magna<sup>(4)</sup> y se diferencian por el carácter vinculante. Ambos se encuentran englobados por la doctrina en el concepto de consulta popular. El referéndum es una forma de consulta a la ciudadanía por parte del Congreso sobre un proyecto de ley que se encuentra en tratamiento o está en vías de ser tratado. Éste es esencialmente vinculante. En cambio, el plebiscito tiene el carácter de una consulta sobre un acto o decisión de carácter político y tiene como impulsor al Poder Ejecutivo. El mismo no tiene carácter vinculante.

Estos últimos también se encuentran reglamentados por una ley, cuestión criticada por la doctrina constitucionalista por considerar que restringe su ejercicio<sup>(5)</sup>.

**2. Ley General del Ambiente y participación:** dentro del marco legal medioambiental, la

<sup>(3)</sup> "Art. 39.- Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal."

<sup>(4)</sup> "Art. 40.- El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

"El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular."

<sup>(5)</sup> En este sentido, Dalla Vía expresa: "La norma ha sido criticada por la doctrina toda vez que establece requisitos de procedencia y mayorías calificadas que aumentan las restricciones a su ejercicio con respecto a lo establecido en la Constitución". Dalla Vía, Alberto R.: "A diez años de la reforma constitucional", en *La Ley*, 2005-D, p. 1367.

Ley 25.675 sobre presupuestos mínimos o también llamada Ley General del Ambiente, están estipulados mecanismos en los cuales la ciudadanía tendría su inserción al sistema político. El articulado expresa lo siguiente:

*“Artículo 19.- 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.*

*“Artículo 20.- Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.*

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.

*“Artículo 21.- La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.”*

A pesar de existir una norma que regula la materia, vemos que en su Art. 20 se delega a las “autoridades” la regulación del proceso de consulta a la ciudadanía, lo que hasta el momento no se ha realizado. Entonces, si las autoridades no proceden a la reglamentación de la normativa, ésta resulta inoperante.

3. *Decreto del Poder Ejecutivo nacional N° 1172/03:* este decreto pretende regular todos los aspectos vinculados a la participación. En los considerandos del mismo se hace alusión a la crisis institucional de nuestro país y a la necesidad de bregar por mecanismos de participación, pero como una forma de control de los actos públicos, *“...para lograr el saneamiento de las Instituciones debe darse un lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a los que permiten un igualitario acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en los procesos decisivos de la administración...”*<sup>(6)</sup>.

Por un lado, la Audiencia Pública, como mecanismo de participación ciudadana, está regulada en el Anexo I del mencionado decreto. Refiriéndonos específicamente al cuerpo de la norma, ésta define a la Audiencia Pública en su artículo tercero como *“...una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión”*.

En el Art. 4 hace alusión a su finalidad, que *“...es permitir y promover una efectiva participación ciudadana y confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta”*.

La norma consagra los principios de igualdad, publicidad, oralidad, informalidad y gratuidad, para que guíen su funcionamiento.

Una característica a tener en consideración es que las decisiones o propuestas de la Asamblea no poseen carácter vinculante para el Estado. Puede ser convocada por cualquier organismo público o incluso societario, pero siempre dependiente del Poder Ejecutivo

<sup>(6)</sup> Considerandos Dec. PEN 1172/03.

nacional. También considera que cualquier interesado, ya sea persona física o jurídica, pública o privada, puede solicitarla mediante pedido fundado y la autoridad de aplicación tiene el deber de expedirse sobre su procedencia o no.

Con respecto a los participantes, la norma establece que los mismos deben invocar un interés tutelado, ya sea un derecho subjetivo, un interés simple, uno difuso o un interés de incidencia colectiva, siempre que éstos estén vinculados con el tema de la Audiencia.

Luego regula de manera exhaustiva el procedimiento de convocatoria, el cual incluye el deber de difusión y de inscripción de los participantes en un registro habilitado a tal efecto. Además, los mismos deben acompañar una copia de lo que manifestarán en la Audiencia, hasta un tiempo de exposición mínimo de cinco minutos y dejando al arbitrio de la autoridad convocante el tiempo máximo de la misma. Esta autoridad convocante es aquella dependencia estatal que está encargada de la decisión o acto que motiva la Audiencia y a la vez la preside como autoridad máxima con amplias facultades, enumeradas en los siguientes artículos:

**“Artículo 27.-** Facultades del Presidente de la Audiencia

El Presidente de la Audiencia Pública se encuentra facultado para:

- a) designar a un secretario que lo asista;
- b) decidir sobre la pertinencia de realizar grabaciones y/o filmaciones;
- c) decidir sobre la pertinencia de intervenciones de expositores no registrados, atendiendo al buen orden del procedimiento;
- d) modificar el orden de las exposiciones, por razones de mejor organización;
- e) establecer la modalidad de respuesta a las preguntas formuladas por escrito;
- f) ampliar excepcionalmente el tiempo de las alocuciones, cuando lo considere necesario;
- g) exigir, en cualquier etapa del procedimiento, la unificación de la exposición de las partes con intereses comunes y, en caso de divergencias entre ellas, decidir respecto de la persona que ha de exponer;
- h) formular las preguntas que considere necesarias a efectos de esclarecer las posiciones de las partes;
- i) disponer la interrupción, suspensión, prórroga o postergación de la sesión, así como su reapertura o continuación cuando lo estime conveniente, de oficio o a pedido de algún participante;
- j) desalojar la sala, expulsar personas y/o recurrir al auxilio de la fuerza pública, a fin de asegurar el normal desarrollo de la audiencia;
- k) declarar el cierre de la Audiencia Pública.”

**“Artículo 28.-** Debers del Presidente de la Audiencia

El presidente de la Audiencia Pública debe:

- a) garantizar la intervención de todas las partes, así como la de los expertos convocados;
- b) mantener su imparcialidad absteniéndose de valorar las opiniones y propuestas presentadas por las partes;
- c) *asegurar el respeto de los principios consagrados en el presente Reglamento.”*

Una vez finalizada la Audiencia, el área de implementación, órgano de la Asamblea designado por la autoridad convocante, tiene el deber de elevar un informe a esta au-

---

<sup>(7)</sup> Art. 37 Anexo I. Dec. PEN 1172/03.

toridad en el que se haga referencia a las intervenciones e incidencias de la Audiencia. Incluso prevé que la autoridad solicite “...la realización de estudios especiales relacionados con el tema tratado en la Audiencia Pública, tendientes a generar información útil para la toma de decisión...”<sup>(7)</sup>

Luego de la recepción de este informe, la autoridad convocante tiene el deber de realizar un informe final sobre la cuestión tratada en la Audiencia y explicar de qué manera ha tomado la opinión de la ciudadanía y, de ser el caso, por qué la rechaza.

Este mismo decreto regula la llamada Gestión de Intereses como una forma de influir en las funciones y/o decisiones de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y de todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo nacional, por parte de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros (con o sin fines de lucro), que tengan por objeto esa actividad. Este tipo de actividad también se realiza en forma de audiencia y debe ser registrado por las autoridades nacionales.

En el Anexo V de este decreto se consagra una herramienta de elaboración de normas que define, en su Art. 3: “*La Elaboración Participativa de Normas constituye un mecanismo por el cual se habilita un espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas y proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo nacional al Honorable Congreso de la Nación*”. La opinión de los participantes carece también de carácter vinculante.

Al igual que la Audiencia Pública, la participación en la elaboración de normas puede ser convocada por la autoridad que desee dictarla, pero asimismo por cualquier interesado que la solicite. La coordinación está a cargo de la autoridad administrativa, la cual habilita un registro en donde se asientan las opiniones de los participantes. La autoridad igualmente está habilitada para solicitar estudios especiales o rondas de consultas relacionados con la norma sometida a consideración. Una vez vencido el plazo para la presentación de propuestas/opiniones, la autoridad redacta la norma dejando constancia de la utilización del procedimiento participativo de elaboración de normas, y debe dejar en claro cuáles fueron los aportes de la ciudadanía y cómo modificaron el proyecto.

Ya en su Anexo VII, estipula el mecanismo de acceso a la información pública; en su artículo segundo establece que el ámbito de aplicación es “*organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo nacional. Las disposiciones del presente son aplicables asimismo a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les hayan otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público*”.

Ésta tiene como fin asegurar el acceso de los ciudadanos a la información pública, requiriendo sólo la formalidad escrita para solicitarla. Además determina cuáles son aquellas que no deberían ser brindadas, según su calificación de reservadas.

Por último, regula las llamadas “Reuniones abiertas de los Entes Reguladores de los

<sup>(7)</sup> Decreto PEN 1172/03 Anexo VIII Art. 3: “*Las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos constituyen una instancia de participación en la cual el Órgano de Dirección habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que observe el proceso de toma de decisiones*”.

Servicios Públicos”, que tienen la finalidad de que los ciudadanos “observen el proceso de toma de decisiones”<sup>(8)</sup>.

Con respecto a la posibilidad de participación, en este caso se amplía a cualquier persona, ya sea física o jurídica que así lo desee, no debiendo acreditar interés tutelado. Tampoco posee ninguna formalidad previa a cumplir para integrarla. Todas estas reuniones son públicas, salvo expresa declaración sobre su reserva, declaración tiene control de tipo judicial sobre su legitimidad. Asimismo, consagra la publicidad de las actas de reunión de los directorios, obligando a su publicación en las respectivas páginas de los organismos.

## Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú

Sobre la base de las entrevistas realizadas en la ciudad de Gualeguaychú a “asambleístas” y de noticias del diario *La Nación*, se realizó un análisis de este movimiento social. El marco teórico utilizado fue el de la teoría de la movilización de recursos.

Esta teoría surge en Estados Unidos en los años '60 con el movimiento de los derechos civiles, especialmente la lucha del pueblo afroamericano por el reconocimiento de sus derechos. Esta perspectiva de la movilización de recursos desplaza del objeto de estudio las causas y condiciones de los movimientos sociales y se relaciona, por el contrario, con los procesos de formación de la acción colectiva y su desarrollo. “Ésta analiza los movimientos sociales y les acuerda una lugar central a sus estructuras organizacionales, a las interacciones estratégicas entre las organizaciones y las relaciones entre las organizaciones o los movimientos sociales y su ambiente”<sup>(9)</sup>. Además, al contrario del modelo clásico, que considera que los movimientos sociales nacen por disfunciones del sistema, esta teoría postula que en realidad son las instituciones las que representan un obstáculo a la democratización de la sociedad. Considera que la acción colectiva y política es una forma de contestación a la autoridad que funda el obstáculo para la realización de valores democráticos. Afirma que si estas minorías participan de decisiones que le conciernen, su acción se institucionaliza y el movimiento social desaparece. Según la misma, existe una doble naturaleza de los movimientos sociales, una cultural y otra política. Observamos que, en efecto, la Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú posee esta característica. Desde la perspectiva cultural, esta Asamblea significa una reivindicación de la protección social de la naturaleza, y desde la dimensión política es un elemento de presión sobre las instituciones gubernamentales.

También expresa que un movimiento social es la conjunción de una acción política dirigida por una elite que pretende el poder y de la movilización de los intereses de un grupo social a través de una acción colectiva. Agrega que el grupo de conflicto no se crea a partir de una evolución del sistema social, sino al sesgo de una acción política<sup>(10)</sup>.

Establece que la violencia no es una expresión de la irracionalidad, sino que se define en el marco de una estrategia racional, como un medio que permite a los actores obtener un reconocimiento político que les es negado por los actores institucionales. “Es sobre todo

<sup>(9)</sup> Zald y Denton, citado en Didier Lapeyronnie, “Mouvements Sociaux et action politique. Existe-t-il une théorie de la mobilisation des ressources ?”, en *Revue Française de Sociologie* XXIX, 1998, pp. 593-619.

<sup>(10)</sup> Idem, p. 599.

<sup>(11)</sup> Idem, p. 600.

<sup>(12)</sup> Idem, p. 602.

<sup>(13)</sup> Idem, p. 602.

*el resultado lógico de un gran cierre del sistema político e institucional*<sup>(11)</sup>. La perspectiva de la movilización de recursos puede leerse e interpretarse en el contexto de una teoría de la democracia participativa como una tentativa de pasar de un análisis del sistema social y de sus niveles de integración a un análisis de la acción colectiva y del conflicto político<sup>(12)</sup>. Asimismo, se puede decir que esta teoría no se aleja demasiado de las teorías que tratan la democracia participativa, pero innova en el sentido de la separación entre la concepción participativa de la acción política y las instituciones, *“separación que permite intercalar los movimientos sociales y el conflicto político y de considerar la acción colectiva como una actividad racional e instrumental”*<sup>(13)</sup>.

Considera, también, que la creación de una acción colectiva supone la reunión e inversión de recursos por un actor social o político. *“La movilización se puede definir como esa actividad de gestión de esos recursos en el marco de un movimiento social”*<sup>(14)</sup>. Vemos que la movilización es una actividad instrumental guiada hacia el objetivo del colectivo social.

Esta teoría debe su nombre ya que considera que estos colectivos cuentan con una serie de recursos que destinan a la lucha por su inserción dentro del sistema político. Se asemeja a la teoría económica en cuanto al manejo de recursos o bienes en sentido amplio para la consecución de una determinada empresa. Estos recursos deben ser utilizados de manera racional para un cumplimiento óptimo de las metas de la acción política.

En lo referente a la conformación del colectivo, explica que la atomización de la sociedad es un obstáculo para la conformación de la movilización, y que la existencia de cierto asociativismo colabora con la conformación de un grupo social con determinado fin.

La Asamblea Ciudadana de la ciudad entrerriana de Gualaguaychú está conformada por los vecinos de esta ciudad. Éstos basan el proceso decisorio en una democracia directa en donde las medidas se consensúan sobre la base de la decisión de la mayoría. La misma está compuesta de actores gubernamentales, políticos y vecinos en general. Dentro de esta franja se encuentran miembros con formación universitaria y también pequeños productores. En la ciudad se observa una adherencia general al movimiento expresada mediante manifestaciones gráficas de rechazo a la instalación de las pasteras.

En las entrevistas realizadas a los asambleístas se plasma la idea teórica antes desarrollada de que el colectivo social utiliza el “recurso” de los cortes de ruta como una estrategia que sirve a la Asamblea para obtener un reconocimiento político de los fines de la ciudadanía, además de una forma de respuesta ante una llamada “medida de hecho” realizada por el gobierno uruguayo al violar el estatuto del río Uruguay. *“Nos pusieron en una posición extrema, Gualaguaychú se expresa como puede, sabemos que los cortes son una medida en contra de la ley, pero gracias al corte hemos instalado el tema”*<sup>(15)</sup>.

Ahora bien, ¿cuál es el impacto a nivel de políticas públicas de esta Asamblea? Comencemos por decir que por la característica del movimiento social, todos son efectos indirectos. A nivel político, el Estado nacional se vio en la obligación de intervenir, ya que antes del corte de ruta la actitud estatal había sido pasiva. Sólo habían solicitado informes al gobierno uruguayo sobre el impacto ambiental que produciría la planta de pasta celulosa. Luego, cuando la Asamblea tomó estado público, el gobierno Argentino decidió

<sup>(14)</sup> Ídem, p. 603.

<sup>(15)</sup> Entrevista a Juan Veronese, miembro de la Asamblea, 27-6-06, 10:30 hs.

<sup>(16)</sup> “Picolotti presentó su plan a los asambleístas”, *La Nación*, martes 11 de septiembre de 2007.

realizar una presentación ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya y denunciar el incumplimiento de Uruguay del Tratado del río que lleva el mismo nombre.

Incluso la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación le presentó al grupo técnico de esta Asamblea un plan de vigilancia ambiental para la pastera Botnia<sup>(16)</sup>.

Y el gobierno nacional, en tanto, tolera los cortes de ruta, ya que, en nuestra opinión, no desea correr con el costo de disolver un movimiento que está visto como noble por la generalidad de la ciudadanía. Aun los asambleístas denuncian en la entrevistas una campaña mediática de desacreditación, que trata de generar analogías entre los movimientos piqueteros y la Asamblea.

*“Antes habíamos tenido un año y medio de soledad y de prejuicio de la nación, tenían una actitud peyorativa, asociaban el movimiento con el piqueterismo, y todavía se ven así. La actitud de la prensa es tilinga, porque ven mal que uno ataque a las inversiones, somos tachados de zurdos, hay una cuestión ideológica, pero ese no es el espíritu del movimiento (...) veo en la prensa como se difunde una dosis de hipocresía, ignorancia y hasta mala fe, porque se critica solo el corte. Lo cual es ridículo ya que ven solo el efecto de un cachetazo, cuando este es motivado por una bomba”<sup>(17)</sup>.*

Entonces podemos decir que el efecto más importante de esta Asamblea fue generar una opinión pública, de la ciudadanía, que a su vez originó ciertas medidas del Estado nacional que, en nuestra opinión, nunca se hubieran promovido de no existir este movimiento ciudadano. La pregunta que cabría hacerse en este contexto es por qué la ciudadanía apela a un medio no institucional para canalizar su participación. A pesar de ello, vemos que en realidad el problema de la instalación de las pasteras excede al ámbito interno y es un problema binacional, o también se podría decir, por la cualidad de los actores involucrados, que es un conflicto transnacional, ya que incluye no sólo a Argentina y a Uruguay, sino también a Finlandia como el capital mayoritario en juego en la producción de pasta papel.

Ahora bien, más allá de la entidad transnacional del conflicto, lo que interesa es el papel que ha jugado la Asamblea frente a la política exterior desarrollada por nuestro país.

## Participación ciudadana en Francia Algunas herramientas participativas

La participación ciudadana en Francia en materia ambiental tiene sus comienzos con la ley Bouchardeau del 12 de julio de 1983 sobre democratización de la investigación pública, que en el plano de principios estableció como objetivo *“informar al público, recoger las apreciaciones, sugerencias, contra-proposiciones, con el fin de permitir a la autoridad competente disponer de todos los elementos necesarios para su información”<sup>(18)</sup>*. Todo esto realizable a través del mecanismo denominado “Encuesta Pública”. Luego, en 1995, se sancionó la Ley Barnier, que crea la Comisión Nacional de Debate Público que aumenta la apuesta

<sup>(17)</sup> Entrevista Alejandro Gaham, miembro de la Asamblea, 27-6-06, 10:30 hs.

<sup>(18)</sup> Art. 2 Loi N° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (Loi Bouchardeau).

<sup>(19)</sup> Blondiaux, Loïc; Sintomer Yves: “L'impératif délibératif”, en *Politix*, Vol. 15(57), Universidad de París I, 2002, p. 97.

<sup>(20)</sup> Prieur, Michel: *Droit de l'environnement*, Dalloz, p. 127, 5ta. Edición.

hacia la participación de la ciudadanía en el caso de proyectos de ordenamiento territorial o de equipamiento, regulando “*un verdadero principio de participación*”<sup>(21)</sup>, aunque, a juicio de Michel Prieur, existe una confusión en la redacción de esta ley entre derecho a la participación e información.

La ley de 1995 instituye, como ya hemos señalado, la Comisión Nacional de Debate Público como una autoridad administrativa independiente. “*Esta Comisión tiene el objetivo de organizar a través del mecanismo de encuesta pública un debate público sobre la oportunidad, los objetivos, las características principales de los proyectos de organización o de equipamiento de interés nacional que tengan un impacto significativo sobre el medio ambiente o el ordenamiento del territorio o presente fuertes implicancias socioeconómicas*”<sup>(20)</sup>. Los temas son propuestos a esta Comisión por las colectividades, diez parlamentarios o una asociación, y ella decide si se va a someter a debate y con qué mecanismos. Incluso se prevé la posibilidad de que el ministro de Medio ambiente de la nación lo proponga.

Tanto la encuesta como el debate público, según Callon, Lascoumes y Barth, puede conducir a la creación de “Foros Híbridos”, es decir, un grupo de expertos y profanos que convergen en determinados temas y realizan una puesta en común sobre temas que los atraviesan.

A su vez, en la dimensión local están previstas las llamadas Comisiones de Información y de Consulta, que están estipuladas para acompañar los programas de acción pública, como la construcción y funcionamiento de las centrales nucleares y para la implementación de laboratorios de investigación sobre gestión de residuos radiactivos; “*los miembros de estas comisiones son nombrados y emplazados sobre la autoridad de un intendente o de un representante gubernamental local. Estas comisiones están destinadas a hacer circular información, a hacer intercambios entre Administración, expertos, representantes locales, asociaciones, etc.*”<sup>(21)</sup>.

Luego existen las Comisiones Locales de Intervención, de apertura menor que las Encuestas Públicas pero, según los autores anteriormente citados, con mayores garantías en su puesta en marcha.

Por otro lado, están previstos los Comités de Conducta, que son instancias que agrupan a científicos, intelectuales, universitarios, filósofos, médicos, etc., que son invitados públicamente por autoridades estatales para que emitan consejos a los poderes públicos. “*Estos comités no son limitados por los expedientes técnicos o científicos y permiten superar ciertos límites de la doble delegación y de dar respuestas a los problemas que no tienen respuesta en el marco de la democracia delegativa*”<sup>(22)</sup>.

## La Conferencia de Ciudadanos: evaluación participativa de la tecnología

El desarrollo *in extenso* de esta institución se debe a que fue un caso paradigmático de participación ciudadana en materia ambiental.

Esta forma de participación ciudadana nació en Dinamarca por impulso de la Danish Board of Technology en el año 1987, pero su origen estaba ligado a una consulta a expertos, para luego mutar en 1990 a lo que se entiende hoy por Conferencia de Ciuda-

<sup>(21)</sup> Callon, Michel; Lascoumes, Pierre, Barth, Yannick : “Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique”, <http://www.cnam.fr/lipsor/dso/articles/fiche/agirmonde.doc>

<sup>(22)</sup> Idem.

danos. Incluso se identifica en sus orígenes con la gestión de la salud pública en Estados Unidos en los años '70, que comenzó como una reunión de expertos para decidir el mejor tratamiento de las enfermedades y pasó a admitir progresivamente participación de asociaciones de enfermos.

En Francia, ésta se implementó en 1998 y se dedicó a los organismos genéticamente modificados (OGM). Fue encargada a la Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (OPCST).

La iniciativa provino del primer ministro Lionel Jospin tras la autorización gubernamental de cultivo de maíz transgénico. El objetivo enunciado era crear opinión pública sobre el consumo de este tipo de productos alimenticios. *“La conferencia pública de consenso busca crear un marco favorable para entablar un diálogo profundo entre un panel de profanos y un panel de expertos, sobre cuestiones ligadas al desarrollo científico y tecnológico. El objetivo es de clarificar los intereses en juego en el corazón del debate, de hacer emerger las certidumbres e incertidumbres, los conflictos de interés, las convergencias y divergencias y de incitar al panel de profanos a expresar su opinión”*<sup>(23)</sup>.

La realización de esta conferencia tuvo tres etapas. La primera, de formación del panel de profanos, prevista en dos fines de semana en los cuales se informó a estas personas sobre nociones básicas referidas al tema de la agricultura, y específicamente a la ingeniería genética aplicada. La falta de tiempo impidió la confección de un *dossier* de información, práctica implementada por la Conferencia danesa. Lo que sí se hizo fue un *dossier* de notas periodísticas relativas a OGM. El objetivo de esta etapa formativa era la redacción de preguntas a realizar a los expertos. En una segunda etapa, en el momento mismo de la Conferencia, se hicieron estas preguntas a expertos y, por último, se realizó la deliberación de los ciudadanos a puertas cerradas para luego emitir un dictamen público. Los expertos elegidos representaban tanto a teorías científicas contrapuestas como a multinacionales y a agrupaciones con militancia anti OGM.

La dirección de esta Conferencia estuvo encargada a un comité de pilotaje, un director de proyecto y, además, un mediador que acompañó a los ciudadanos. Este comité estuvo formado por tres investigadores y especialistas en ciencias sociales, encargados de velar por el buen funcionamiento metodológico de la Conferencia, y cuatro investigadores especializados en el campo de la implementación de la ingeniería genética en los vegetales. Fue independiente de la OPCST en cuanto a la organización de esta Conferencia; la única imposición que recibió se circunscribió a la fecha en que debía realizarse.

La conclusión de este “panel de profanos”, en una última etapa, fue difundida en una conferencia de prensa. Ésta plasmó la existencia de incertezas con respecto al consumo humano de organismos genéticamente modificados y la necesidad de ahondar en las investigaciones sobre la incidencia de los mismos en la salud y en el medio ambiente. También hizo hincapié en la necesidad de investigación de carácter público sobre el tema y de acrecentar la bio-vigilancia por parte del estado.

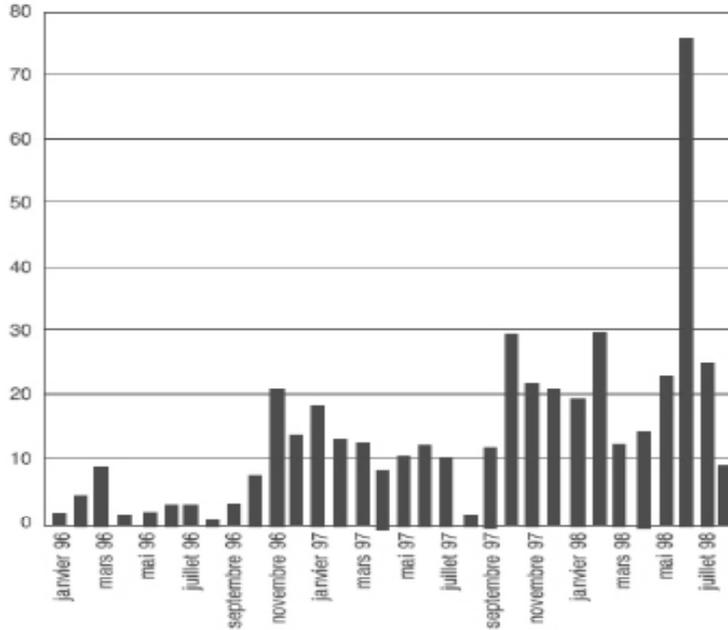
En síntesis, podemos decir que estos ciudadanos no manifestaron un rechazo absoluto a los OGM, sino que plasmaron en su dictamen el estado de incertezas científicas sobre la cuestión y la necesidad de un consumo informado de estos productos.

Esta herramienta es tomada como una posibilidad de los ciudadanos de intervenir en

---

<sup>(23)</sup> Boy, Daniel; Donnet Kamel, Dominique y Roqueplo, Philippe: “Un exemple de démocratie participative la Conférence de citoyens sur les organismes génétiquement modifiés”, en *Revue française de science politique*, Vol. 50, N° 4-5, agosto-octubre de 2000, p. 781.

las decisiones científicas y tecnológicas. A pesar de que su dictamen no resulta obligatorio para el poder público, se demostró mediante esta Conferencia que los ciudadanos son capaces de formarse y de emitir opinión sobre una problemática científica. Esto rebate el argumento de la tecnocracia, que expresa que las decisiones sobre implementación de tecnología deben ser tomadas por la administración pública con colaboración de expertos.



*Graphique: Evolution du nombre d'articles consacrés aux OGM (nombre d'articles par mois sur un panel de journaux) Source : base de données INRA/SERD, Grenoble.*

### Impacto de la Conferencia de Ciudadanos

La decisión política de autorizar el cultivo de maíz transgénico motivó una serie de medidas políticas, como la de aumentar la bio-vigilancia, determinar la autorización por especie, no autorizar el cultivo generalizado de OGM y, por último, la organización de esta Conferencia para lograr un gran debate público.

Ahora bien, ¿cuál fue su impacto? Joly expresa que al menos se ve un impacto indirecto sobre las políticas estatales sobre OGM, y expresa que el Estado se ve en la obligación de fundar su decisión de autorizaciones de cultivo de manera clara y precisa.

Otro de los efectos de la misma es el trato que la prensa dio a la problemática de los OGM a partir de la organización de la Conferencia. Vemos a través de este cuadro<sup>(24)</sup> cómo

<sup>(24)</sup> Marris, Claire; Joly, Pierre-Benoît; Assouline, Gérald y Lemarié, Juliette: "Quand les candides évaluent les OGM. Nouveau Modèle de démocratie technique ou mise en scène de débat public?", en *Annales des Mines* (Debat Public et démocratie technique), abril de 1999, p. 15.

<sup>(25)</sup> Prat, Frédéric: "60.000 hectáreas de OGM en España, 5.000 hectáreas en Francia: ¿por qué?", <http://www.infogm.org>

Tabla 1: *Superficies comerciales de maíz GM*  
sembrado en España y Francia (en hectáreas)

Año	Francia	España
1998	2000	22 468
1999	150	25 072
2000	34	26 964
2001	15	11 598
2002	Sd	20 992
2003	10	32 248
2004	Sd	58 200
2005	492,8	50 000 à 57 000
2006	5 500	60 000 (a)
2007	de 10 000 à 50 000 ?	60 000 ?

Sd= sin datos  
(a) Más del 50% de las 60.000 hectáreas de maíz GM, en 2006, fueron cultivadas en Cataluña (en donde el 40% del maíz es GM) y en Aragón (60% del maíz es GM).  
Fuentes: Para España, datos oficiales, pero que no siempre concuerdan, particularmente entre el representante del gobierno español en la Comisión europea y el Ministerio español de Medioambiente, que anuncian para el 2005, respectivamente, 57.00 y 50.000 hectáreas (citado en el informe Greenpeace/PTF/AP, op.cit.). Para Francia, datos oficiales, salvo para 1998 (AFP).

la atención de los medios fue incrementándose.

Además, en un estudio comparativo realizado entre Francia y España con el cultivo de OGM, en el cual buscaba las razones por las cuales el cultivo de España es mucho mayor que en Francia, países con similares condiciones para el cultivo.

En este cuadro<sup>(25)</sup> se demuestra cómo fue evolucionando el cultivo en ambos países. La causa está identificada en la resistencia de los consumidores con respecto a estos alimentos. Todas las reacciones señaladas contribuyeron al poco desarrollo de la producción agrícola de OGM en Francia.

Observamos que la Conferencia de Ciudadanos, aunque no incide directamente en las decisiones gubernamentales, genera impactos sociales que repercuten en los ámbitos científico, político y económico.

## Conclusión

Observamos a nivel mundial una complejización de las decisiones en torno a la problemática ambiental, ligada a lo que Ulrich Beck denomina el “surgimiento de la Sociedad del Riesgo”.

La complejización de las decisiones sociales actuales obliga a los sistemas democráticos a estipular herramientas participativas que canalicen la voluntad popular. Estas herramientas, en general, poseen una flexibilidad tal que permiten adecuarlas a los objetivos de la participación. Además, consideramos que la participación ciudadana no sólo se circunscribe a la posibilidad efectiva de la toma de decisiones, sino que es igualmente

positiva la creación de una instancia pública de diálogo social.

En el análisis de los mecanismos argentinos, vemos que existe una regulación excesiva de los mismos. Específicamente, en la Audiencia pública, al tratar la figura del presidente de la Asamblea, se le otorgan amplias facultades, y considerando que éste está designado por la autoridad estatal convocante, se puede producir una manipulación por parte del Estado, lo que en última instancia torna a esta figura como inviable para vehicular la participación de la sociedad. Todas estas formas de intervención ciudadana están inherentemente ligadas a la decisión estatal de implementación, y son consideradas como respuesta a la crisis de legitimidad de las formas tradicionales de la acción pública.

Refiriéndonos puntualmente a la Conferencia de Ciudadanos francesa, podemos decir que, a pesar de su previsión institucional, existió una libertad de acción de parte del comité de pilotaje que permitió un desarrollo de la misma independientemente del Estado, lo que hizo que el dictamen emitido por los participantes fuera internalizado por la sociedad como expresión de su propia voz. Esto se plasmó en el descenso de consumo de OGM y, por lo tanto, en su bajo cultivo.

Por otro lado, consideramos que la Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú no tomó las formas institucionales previstas porque ninguna de ellas le garantizaba la efectiva participación del pueblo, sino que, por el contrario, representaban un escollo para su intervención. Vemos que más allá de su extra-institucionalidad, provocó, al igual que la Conferencia de Ciudadanos francesa, una formación de opinión pública que repercutió en las políticas estatales.

Consideramos que las herramientas de participación deben tener una previsión institucional lo suficientemente flexible como para permitir la adecuación a cada problemática a tratar. Estas formas de regulación deben respetar las decisiones populares, no conducir las. Particularmente, en el caso ambiental, en donde la ciencia ha dejado de ser fuente de certezas, por lo que debemos propugnar es por la creación de una ciudadanía ambiental con capacidad para dirigir sus acciones, y germen de esto es la Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú.

## Bibliografía

- Aggeri, Franck: "La Démocratie technique en débat", en *Gérer et Comprendre*, N° 68, junio de 2002.
- AA.VV.: *Les formes de l' action collective*, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2001.
- AA.VV.: *Action collective et mouvements sociaux*, Presses Universitaires de France, 1993.
- Blondiaux, Loïc ; Yves Sintomer: "L'impératif délibératif", en *Politix*, Vol. 15(57), Universidad de París I, 2002, pp. 17-35.
- Boy, Daniel; Donnet Kamel, Dominique y Roqueplo, Philippe: "Un exemple de démocratie participative la Conférence de citoyens sur les organismes génétiquement modifiés", en *Revue française de science politique*, Vol. 50, N° 4-5, agosto-octubre de 2000, pp. 779-809.
- Callon, Michel; Lascoumes, Pierre; Yannick, Barth: "Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique", acceso <http://www.cnam.fr/lipsor/dso/articles/fiche/agirmonde.doc>
- Didier Lapeyronnie: "Mouvements Sociaux et action politique. Existe-t-il une théorie de la mobilisation des ressources?", *Revue Française de Sociologie*, XXIX, 1998, pp. 593-619.
- Dalla Vía, Alberto R.: "A diez años de la reforma constitucional", *La Ley*, 2005-D, p.1367.
- Fiorino, D. J.: "Citizen Participation and Environmental Risk: A survey of institutional Mechanism", en *Science, Technology, & Human Values*, 15, N° 2, 1990, pp. 226-243.
- Font, Joan: "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías", <http://www.urbaed.ungs.edu.ar/download/documentos/Juan%20Font%20Urbared.doc>
- Guston, David: "Stabilizing the boundary between US politics and science", en *Social Studies of Science*, 29/1, febrero de 1999, pp. 87-111.
- Halley, Paule y De Forte, Melissa: "Le bureau d'audiences publiques sur l'environnement: Participation publique et évaluation environnementale", en *Revue Juridique de L'Environnement*, Vol. 1, marzo, Limoge, 2004.

Lascombes, Pierre: *L'eco-pouvoir*, La Découverte, Paris, 1994.

Mohr, A.: *A new Policy Making instrument? The first australien consensus conference*, Griffith University, 2003, <http://www4.gu.edu.au:8080/adf-root/uploads/approved/adf-OGU20030707.075312/public/02Whole.pdf>

Mann, Patrice: *L'action collective*, Armand Colin, 1991.

Marris, Claire y Joly, Pierre-Benoît: "Between Consensus and Citizens: Public Participation in Technology Assessment in France", en *Sciences Studies*, Vol. 12, N° 2, 1999, pp. 3-32.

Marris, Claire; Joly, Pierre-Benoît; Assouline, Gérald y Lemarié, Juliette: "Quand les candides évaluent les OGM. Nouveau Modèle de démocratie technique ou mise en scène de débat public?", en *Annales des Mines* (Debat Public et démocratie technique), abril de 1999, p. 12.

Marris, Claire; Joly, Pierre-Benoît; Assouline, Gérald y Lemarié, Juliette: "Quand les candides évaluent les OGM: nouveau modèle de 'démocratie technique' ou mise en scène du débat public", en *Annale des Mines* (Responsabilité et environnement), abril de 1999, pp. 12-21.

Neveu, Erik: *Sociologie des mouvements sociaux*, La Découverte, Paris, 2005.

Lafargue, Jérôme: *La Protestation Collective*, Nathan, Paris, 1998.

Prat, Frédéric: "60.000 hectáreas de OGM en España, 5.000 hectáreas en Francia: ¿por qué?", <http://www.infogm.org>

Prieur, Michel: *Droit de l'environnement*, Dalloz, 5ta. edición.

Prieur, Michel: "Information et participation du public en matière d'environnement, influence du droit international et communautaire", en *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité*, Bruylant, Bruselas, 2003, pp. 293-317.