

## ENTREVISTA A JACQUES MOLINARI

# INSTITUCIONALIZACIÓN

«El debate público debe desarrollarse antes de cualquier toma de decisión sobre la continuación que debe darse al proyecto. El debate público puede conducir a cuestionar la naturaleza misma del proyecto, a redefinir su contenido y puede influir sobre el porvenir del proyecto», explica Jacques Molinari, un experto francés sobre cuestiones de ordenamiento territorial y un activo participante en su país del sistema de debate público sobre proyectos de desarrollo.

>> por Víctor L. Bacchetta

**E**n nuestro país, cuando surge un proyecto de desarrollo de cierta envergadura, la mayor parte de la información y los debates está dedicada a convencer al público de que las autoridades, ya sean del emprendedor o del estado, son las únicas capacitadas para tomar las decisiones. Funcionarios suelen dar por hecho un proyecto aunque éste no haya concluido las instancias técnicas y legales para su aprobación y la urgencia de las decisiones es el argumento usual para justificar la falta de informaciones y de tiempo apropiados para un libre y amplio debate público.

Sin embargo, la institucionalización del debate público en los países no ha sido un obstáculo sino un beneficio para su desarrollo. Los principios de la «democracia participativa» incluidos en 1992 en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también firmada por Uruguay, fueron recogidos en 1998 por la Convención Aarhus sobre Acceso a la Información, Participación Pública en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Temas Medioambientales, que hasta 2008 había sido ratificada por toda la Comunidad Europea y 40 países más.

El ingeniero Jacques Molinari nos visitó a fines de 2012 invitado por el Laboratorio de Prospectiva Territorial de la Facultad de Arquitectura para participar en un taller sobre el futuro de La Pedrera y la región. Molinari se desempeñó en la Comisión de Energía Atómica y en la Oficina Internacional del Agua de Francia, cumplió misiones en Argentina, Brasil, México y Uruguay, en 1996 fundó el GIR Maralpin, una sociedad científica dedicada al ordenamiento territorial transfronterizo. Como ciudadano y como técnico, conoce de cerca el sistema francés de debate público.

## ANTES DE LA DECISIÓN

**¿En qué consiste el mecanismo de debate público establecido en Francia cuando se debe decidir sobre proyectos de desarrollo de impacto social y ambiental?**

El debate público es obligatorio para todo proyecto de cierta magnitud, con independencia de quién sea el emprendedor (Estado, ente público o privado). Se han instaurado dos valores límite y tres alternativas: primero, para el límite superior el debate público es obligatorio; segundo, para montos entre los

dos límites definidos, la publicación del proyecto es obligatoria y la organización del debate es posible, a pedido de las colectividades o de una asociación de protección del medio ambiente con aprobación nacional; y tercero, para proyectos menores, el debate público no es obligatorio pero puede ser impuesto por una demanda suficiente.

El debate público debe desarrollarse antes de cualquier toma de decisión sobre la continuación que debe darse al proyecto. El debate público puede conducir a cuestionar la naturaleza misma del proyecto, a redefinir su contenido y puede influir sobre el porvenir del proyecto. El debate público, sin embargo, no tiene como finalidad decidir, lo cual compete al emprendedor del proyecto y, en caso de ser pertinente, al Estado.

**¿Cómo está institucionalizado este mecanismo, por medio de un decreto, una ley?**

La instauración del debate público en su forma actual es el resultado de un largo camino que culminó con la Ley relativa a la Democracia de proximidad, del 27 de febrero de 2002. El primer paso fue dado por la ley Bouchardeau, del 1° de julio de 1983, sobre la democratización de las encuestas públicas.

**¿Es un organismo permanente o se convoca cada vez que hay un proyecto?**

Todos los debates públicos se desarrollan bajo la autoridad de la Comisión Nacional del Debate Público (CNDP). La CNDP está constituida como autoridad administrativa independiente. Su competencia sobre proyectos de equipamiento o infraestructuras se amplió recientemente a opciones generales en materia de ordenamiento territorial y medio ambiente. Por ejemplo, el debate público nacional sobre las nanotecnologías. La CNDP garantiza que sean respetadas las buenas condiciones de información del público acerca de los proyectos.

Cada debate público se desarrolla bajo el control y autoridad de la Comisión Particular del Debate Público (CPDP) cuya composición de 5 a 9 miembros es definida por la CNDP. La CPDP exige del emprendedor la redacción del informe de presentación del proyecto y controla su contenido. La CPDP define la extensión geográfica del debate y su organi-

zación, así como asume la responsabilidad del desarrollo del debate.

## MEDIOS Y RECURSOS

**¿Cómo se financia la actividad, desde los estudios hasta los debates? ¿De dónde se extraen los recursos? ¿Quién es responsable de administrarlos y de rendir cuentas?**

El presupuesto de la CNDP está asumido por el Estado. Los gastos de los miembros de la Comisión Particular del Debate Público (viáticos y viajes) están a cargo de la CNDP. Todos los demás gastos de redacción e impresión del informe de presentación del proyecto; de la secretaría de la CPDP, gastos de organización, de publicidad, de impresión de la documentación producida, de presentación de los participantes, el registro integral de los debates, etc., corren integralmente por parte del emprendedor. La responsabilidad de la operación es asumida por la CPDP y está bajo control de la CNDP.

**¿Cómo se garantiza que el Estado y el público puedan disponer de estudios e informes técnicos o científicos competentes e independientes?**

La CPDP tiene la autoridad para exigir del emprendedor del proyecto todas las informaciones que juzgue pertinente, tanto a nivel de la redacción preliminar del informe del proyecto, como durante los debates. Puede recurrir a los expertos que estime competentes. El público puede formular propuestas en este sentido y recurrir a sus propios expertos.

**¿Cuáles son las condiciones de independencia o neutralidad para que un técnico o un científico pueda intervenir en un estudio de un proyecto con esa finalidad?**

Técnicos y científicos pueden intervenir tanto a nombre propio, a título de ciudadano, como a pedido de otros ciudadanos, asociaciones o colectividades.

**¿Cómo se organiza el debate? ¿Cómo se eligen las partes que intervienen en el debate?**

Antes de comenzar el debate, la CPDP debe disponer del informe de presentación del proyecto, examinar su contenido y pedir que se proceda a las modificaciones y complementos de información que le parezcan indispensables. Generalmente aprovecha este plazo - largo, a veces varios meses - para hacer contactos y convocar a los actores que considere necesarios y/o que estén directamente implicados en el debate. Consulta a representantes electos y a colectividades locales e instituciones de la sociedad civil, en particular las asociaciones. Estas consultas permiten percibir el «clima» del debate, definir los temas centrales, identificar posibles actores pertinentes y representativos, susceptibles de dar un inicio eficiente al debate por medio de cortas ponencias (de 6 minutos por ejemplo).

Por la característica de absoluta abertu-

ra del debate, todo participante tiene derecho a intervenir, a título personal o como representante de asociaciones o colectividades, en las reuniones públicas y dentro del límite de tiempo disponible. Deben estar presentes en al menos la mitad de una reunión pública, la cual dura en general de cuatro a cinco horas.

## PROFUNDIZAR LA REFLEXIÓN

**¿Cuál es la relación de este proceso con la sociedad? ¿De qué manera se da a conocer a la población sus actividades y las distintas etapas del proceso?**

A nivel nacional, la información sobre la organización de un Debate Público está ampliamente asumida por los diferentes medios de comunicación. Paradójicamente, a nivel local y regional, la difusión de la información está en parte sometida a la buena voluntad o, a veces, la reticencia de la prensa local, sobre la cual la CPDP no tiene influencia. Sea lo que sea, la CPDP hace colocar afiches y procede a la difusión de folletos informativos en los principales lugares públicos.

Las reuniones llenan raramente las amplias salas puestas a disposición por los organizadores. La asistencia acumulada de los mayores debates regionales en los cuáles intervino el GIR-Maralpin es de algunos miles de participantes por debate público. En cambio surgen organismos, asociaciones o particulares particularmente motivados, que siguen el debate y participan en la casi totalidad de las reuniones. Este tipo de participación tiene como efecto positivo el de profundizar una reflexión que debe, si es posible, inscribirse en la totalidad del Debate Público.

Por lo tanto, si no se puede pretender que el Debate Público interese una porción sustancial de la población, la misma se ve bastante bien representada por la diversidad de asociaciones que se implican. La tendencia de participación es más débil entre los representantes electos, quienes en su mayoría no ven conveniente su intervención en el debate, aunque algunos lleguen a hacerlo por vías indirectas.

**¿Cuál es el papel de los medios de comunicación? ¿Existe alguna reglamentación establecida o queda librada al interés de los medios?**

La CPDP no dispone de ningún medio para inducir a la prensa local o regional a anunciar las reuniones y a informar del desarrollo de las mismas. Esta prensa suele desinteresarse del debate para destacar únicamente las posturas partidarias que defienden y, sobre todo, las divergencias y polémicas que ocultan el trabajo de reflexión real comprometido en el debate.

**¿Qué duración tiene el debate? ¿De qué manera se realiza, mesas redondas, visitas, conferencias? ¿Tiene conclusiones? ¿Cómo se elaboran las conclusiones?**

La duración es de cuatro meses, con

# del debate público



una eventual prolongación de 15 días si es necesario. Por ejemplo, un complemento de estudios o un peritaje de comprobación. El debate no puede comenzar antes de que esté a disposición del público el informe de presentación del proyecto. El proceso consiste en una serie de reuniones-debates, generalmente por temas. La cantidad de reuniones depende de la extensión del campo del debate. Cuando temas particulares requieren exámenes más profundos, pueden realizarse talleres y/o mesas redondas.

Las reuniones siempre se inician con una recapitulación del proyecto por parte del emprendedor, continúan con las presentaciones de los expertos solicitados o avalados por la CPDP (entre los cuales figuran expertos del emprendedor) y culminan con un debate abierto a los ciudadanos, asociaciones, colectividades, representantes electos, sin que ninguna prioridad sea concedida a estos últimos. La CPDP cuida que las intervenciones constituyan contribuciones y aportes a la reflexión común. Para facilitar la participación más amplia, estas reuniones se organizan de preferencia a fines de la tarde.

Otra forma de participación es ofrecida por medio de los "Cuadernos de Actores" a los cuales pueden recurrir todos los participantes (institucionales, asociativos, ciudadanos). El contenido de los mismos está normalizado (ocho páginas, la cantidad de caracteres, tablas e ilustraciones es limitada). La publicación de estos Cuadernos de Actores está a cargo de la CPDP, los costos son

cubiertos por el emprendedor. La entrega de las contribuciones debe respetar plazos, de modo que la impresión y la distribución se hagan antes de finalizar el debate.

## LA FUERZA DEL DEBATE

El conjunto de los debates debe ser grabado y es objeto de una transcripción literal. Se realizan también informes parciales y globales. Estos documentos están disponibles de inmediato en el sitio Web del Debate Público. Fuera de la presentación y del Informe del Proyecto, disponibles desde los inicios del debate, todos los documentos y escritos son accesibles a través de Internet a medida que se desarrolla el debate.

Al concluir el debate, en un plazo máximo de dos meses la CPDP y su secretaria redactan un informe detallado del debate que es presentado a la CNDP para su validación. Una vez finalizada esta etapa, la CNDP elabora y publica el Balance del Debate. En un plazo máximo de tres meses, el emprendedor debe "anunciar públicamente su decisión en cuanto a los principios generales del documento y a las condiciones de continuación del proyecto propuestas".

## ¿Qué peso pueden tener las conclusiones del Debate Público en las decisiones finales del estado sobre el proyecto analizado?

La publicación del Balance del Debate por la CNDP tiene un efecto de anuncio importante, tanto para el emprendedor del proyecto, como para el

público y las autoridades del Estado. Aunque la decisión final de proseguir o retirarse del proyecto sea formalmente del emprendedor, éste dispone de tres meses para tener en cuenta las observaciones o recomendaciones del informe final, establecidas en conformidad con las disposiciones legales. En los debates públicos de los cuáles el GIR Maralpin ha sido actor, se ha procedido a introducir modificaciones, algunas veces profundas de los proyectos, en todos los casos, a las cuáles se suman dos rechazos y una anulación definitiva. (Ver recuadro)

Si se toma la decisión de emprender

el proyecto, el mismo debe someterse, como todos los proyectos, al proceso obligatorio de audiencia pública. Mientras tanto, la información y la participación del público continúan bajo la supervisión de la CNDP, que puede designar para ello un «garante» del respeto de sus recomendaciones. ◀◀

(\*) En el sitio Web del GIR Maralpin se puede ver una presentación de Molinari en la Universidad de Génova titulada «Miradas cruzadas sobre los debates públicos en Francia» (<http://www.gir-maralpin.org/confnvxdossiers/Genova-PolisSemDpMolinariDiaporama1005z>)

## A VECES HAY QUE DECIR «NO»

Ejemplos de resultados de algunos de los debates en los cuáles el GIR Maralpin ha participado, algunas veces en calidad de experto invitado:

- Extensión del puerto de Niza: Proyecto rechazado y luego abandonado (para este debate público, Molinari era miembro de la CPDP).
- Autopista alpina Grenoble-Sisteron: Proyecto abandonado.
- Duplicación de autovía Valle del Ródano-Arco Languedociano: Campo de estudio extendido al Arco Provenzal, prioridad concedida a la vía ferroviaria; proyecto sin continuación.
- Duplicación de la vía de circunvalación de Niza: Proyecto abandonado.
- Línea ferroviaria de alta velocidad Provenza Alpes Côte d'Azur (LGV PACA): Extensión del proyecto al arco Mediterráneo; trazado radicalmente modificado; prioridad a la red ya existente; reapertura del debate sobre la pertinencia de la alta velocidad, tomado en consideración por los distribuidores de mercadería por vía ferroviaria.
- Nueva línea ferroviaria Montpellier-Perpignan: Proyecto modificado y parcialmente lanzado.