

Consulta temprana, pero no tan temprana y otros problemas

El [5 de mayo se conoció el llamado](#) del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación a dos instancias de consulta pública temprana abiertas hasta el 18 de mayo de 2022.

Se trata de un mecanismo mediante el cual el Ministerio convocó a la ciudadanía a expresar su opinión a través de la selección de una serie de opciones predeterminadas en una plataforma digital, respecto a la calidad de la información y medidas propuestas por Equinor e YPF para obtener la autorización para la perforación de un pozo exploratorio de hidrocarburos y el desarrollo de una campaña de exploración sísmica en el Mar Argentino (áreas CAN 100 y 102, que fueran licitadas en 2019). Se informa en el sitio web, además, la posibilidad de enviar comentarios a través de un foro y un correo de contacto, y de participar a través de puestos digitales instalados en distintas zonas del país, cuyo funcionamiento todavía no es conocido por la población.

La publicación en la web del Ministerio (la cual no remite a ningún acto administrativo o regulación, respecto de esta instancia participativa) cita como fundamento del proceso al Acuerdo de Escazú. Para participar se ponen a disposición una serie de documentos muy extensos y complejos (para cada una de las consultas se incluyen cientos y cientos de páginas¹ de información técnica) sobre los que se invita a opinar en un período de dos semanas.

Cabe destacar que el proyecto de explotación de hidrocarburos en el Mar Argentino no se limita a estas dos, sino a las 18 que se licitaron y adjudicaron entre 2018 y 2019. El objetivo es instalar la actividad en una gran extensión del mar, en el límite de la plataforma continental, en aguas ultraprofundas.

¿Qué nos dice el Acuerdo Escazú sobre la participación temprana del público?

El Acuerdo de Escazú llama a garantizar la participación del público desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, con el fin de que sus observaciones puedan ser debidamente consideradas y contribuyan a tales procesos.

Para que ello suceda, se establecen distintos requisitos, entre los que se destacan los siguientes:

Resulta imprescindible que la Autoridad realice esfuerzos por identificar al público interesado, especialmente a los directamente afectados por la iniciativa para quienes se promoverán acciones específicas (art. 7.16), y a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad (art.

¹ La consulta sobre el proyecto de exploración sísmica de YPF pone a disposición la documentación presentada por la empresa (aviso de proyecto, documento de divulgación, Estudio de Impacto Ambiental) en un total de 1525 páginas, a lo que se agregan los informes técnicos de diferentes áreas de la Administración (Informe de precategorización y categorización, Informe Técnico de Revisión, Solicitud de información adicional, Informes de diversas áreas del MAyDS, de Prefectura y Ministerio de Agricultura y Pesca y Protocolo de monitoreo de fauna marina), en un total de 190 páginas.

La consulta sobre el proyecto de perforación del pozo exploratorio de Equinor pone a disposición la documentación presentada por la empresa (aviso de proyecto, documento de divulgación, Estudio de Impacto Ambiental) en un total de 1723 páginas, a lo que se agregan los informes técnicos de diferentes áreas de la Administración (Informe de precategorización y categorización, Informe Técnico de Revisión, Solicitud de información adicional, Informes de diversas áreas del MAyDS, del Instituto Nacional del Agua, de los Ministerios de Seguridad, Defensa y de Agricultura y Pesca y del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero), en un total de 168 páginas.

7.14), y se les proporcione información de manera clara, oportuna y comprensible, a través de medios apropiados (art. 7.4, Acuerdo de Escazú), como mínimo sobre: a) el tipo o la naturaleza de la decisión ambiental a tomar, b) la autoridad responsable de decidir y otras autoridades involucradas, c) el procedimiento previsto para la participación (fecha de comienzo y finalización, mecanismos para participar), d) autoridades a quien puede pedirse información complementaria (art. 7.6).

Asimismo, sobre el proyecto bajo evaluación deberá proporcionarse, como mínimo, a) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesta; b) la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo; c) la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos; d) un resumen de los puntos a), b) y c) en lenguaje no técnico y comprensible; e) los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate; f) la descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible; y g) las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental (art. 7.17).

Es fundamental que se contemplen plazos razonables para que el público se informe (art. 7.5) y pueda presentar sus observaciones por medios apropiados y disponibles, las que deberán ser tenidas en cuenta por las autoridades previo a la toma de decisión (art. 7.7).

Además, deberá promoverse la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes (art. 7.13), y realizarse esfuerzos por involucrar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad de manera activa, oportuna y efectiva a través de medios y formatos adecuados (art. 7.14), así como también brindarles asistencia para acceder a la información de manera oportuna y efectiva, por canales de comunicación adecuados (art. 6.6) con el objeto de eliminar las barreras que puedan obstaculizar su participación.

Los espacios participativos deberán adecuarse a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.

¿Es realmente temprana la consulta?

Frente a los preceptos establecidos en el Acuerdo para el ejercicio del derecho a participar (que, cabe mencionar, ya estaba reconocido legalmente en nuestro país), surge como un **primer aspecto central la necesidad de haber realizado consultas e instancias de participación anteriores a la licitación misma. Previo a otorgar derechos a las empresas, las autoridades debieron someter a procesos participativos el proyecto de explorar y explotar el mar**, realizar una evaluación² junto a la ciudadanía de esta política pública tan contraria a las necesidades que impone la crisis climática global.

Problemas de la consulta temprana

² La evaluación ambiental de políticas, planes y programas se da a través de la herramienta de evaluación ambiental estratégica. Debe realizarse idealmente con carácter previo a la discusión y decisión de proyectos en particular.

A continuación, compartimos algunas reflexiones en torno a los problemas que estas convocatorias presentan frente a los estándares establecidos por el Acuerdo de Escazú para la implementación de la participación temprana.

- **Falta de claridad sobre el proceso**

En primer término, se advierte que no se explicita el marco específico para el proceso consultivo que se ha establecido, y por lo tanto se desconoce cuál es la instancia del proyecto en la cual se inserta esta etapa, así como la finalidad para la cual se ha establecido la consulta.

Por otra parte, al no contar con un marco que permita conocer la totalidad de instancias de participación previstas a lo largo del todo el proceso de evaluación del proyecto, desde su inicio hasta su conclusión, ni las oportunidades en que se planifica su realización, no resulta posible tener certeza acerca de que, efectivamente, este proceso se inscriba dentro de las etapas tempranas de participación. Cabe aclarar que esta instancia no se realizó en el procedimiento que culminó con el permiso emitido a Equinor el diciembre pasado, y no se sabe si se realizará en los demás procesos en trámite.

Por lo pronto, los derechos de exploración ya fueron otorgados, implicando inversiones por parte de las empresas, y solo resta emitir la autorización ambiental.

La participación temprana debe tener lugar cuando no se ha tomado aún ningún tipo de decisión, cuando el proyecto o iniciativa se encuentra en una instancia de formación, para que el público pueda incidir realmente en la decisión. Este proceso debiera permitir que la autoridad modifique su posición u opinión sobre el proyecto, establezca modificaciones a la propuesta, e incluso sea posible el rechazo de la iniciativa. Resulta llamativo, no obstante, que entre las opciones brindadas por la autoridad para responder, no se incluya ninguna alternativa para expresar oposición al proyecto en evaluación.

- **Limitada posibilidad de realizar observaciones y falta de claridad sobre el resultado del proceso**

Se advierte que resulta difícil que el público pueda acercar comentarios, ante un formato cerrado de preguntas, en estructuras de opción múltiple, que no permite exponer observaciones ni presentar inquietudes. En cambio, se incluyen opciones predeterminadas, que no dan lugar a incluir alternativas. Ello atenta contra la real posibilidad de formular observaciones libremente, que sean debidamente consideradas y contribuyan al proceso, de forma rigurosa, exhaustiva y auténtica.

Por otra parte, ninguna de las opciones contempla la posibilidad de rechazar el proyecto, aspecto que no solo señala un sesgo para lograr el avance sino que imposibilita la recepción de opiniones en ese sentido, limitando la promoción de un diálogo entre opiniones diversas.

En otro sentido, si bien al final del cuestionario se incluye un correo electrónico de contacto en que se recibirían aportes adicionales, se trata de un formato que complejiza la posibilidad de la llegada de aportes y desalienta la participación.

Tampoco se conoce el modo en que serán consideradas las opiniones que se emitan, tanto aquellas de quienes opten por llenar alguna de las opciones cerradas que brinda la consulta,

como los comentarios adicionales que puedan enviarse por correo electrónico. No se sabe si las opiniones serán tenidas en cuenta a la hora de evaluar la autorización o el rechazo del proyecto. En definitiva, se desconoce qué resultados tendrá este proceso de consulta en el proceso de evaluación de impacto ambiental.

- **Plazo muy corto para que sea razonable**

La consulta pública convocada estableció un plazo para la presentación de observaciones de 10 días hábiles (del 4 al 18 de mayo de 2022).

Resulta imperativo destacar que este plazo no resulta suficiente para que el público pueda conocer, examinar y comprender acabadamente el proyecto, por cuanto la cantidad y complejidad de la información demanda necesariamente de un tiempo mayor. El Acuerdo de Escazú establece la obligación de contemplar plazos razonables que den tiempo suficiente para que el público se informe, se prepare y pueda presentar observaciones que sean consideradas debidamente y que contribuyan al proceso de toma de decisión (artículo 7.5), con miras a asegurar un proceso participativo efectivo susceptible de generar una decisión legítima.

- **Escasos esfuerzos para superar las barreras a la participación**

Por otro lado, y al desconocerse el contexto en el que se inserta esta consulta, tampoco se conoce si existen otros medios que permitan participar al público que no pueda hacerlo a través de la página web. Es posible que parte del público requiera de otras instancias para acercarse a sus comentarios, limitando esta etapa de consulta a un sector sin ningún justificativo. El incipiente uso de los puntos digitales podría eventualmente ayudar en tal sentido, siempre y cuando se establezcan las acciones necesarias para que las personas las conozcan y sepan utilizarlas, así como quienes no estén familiarizados con la tecnología digital puedan ser asistidos o contar con medios tradicionales para participar, y que, fundamentalmente, les permitan realizar y plantear todas sus observaciones y propuestas sin tener que limitarse a seleccionar, cuál de las opciones preestablecidas se adaptan mejor a sus consideraciones.

Por otra parte, no resulta claro de qué modo se ha promovido la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción entre distintas visiones y saberes. En este sentido, reiteramos que si bien existe una casilla de correo a la cual se podrían acercarse aportes por fuera de las opciones predeterminadas en los formularios, resulta un mecanismo ineficiente e ineficaz para lograr los debates y reflexiones que demanda una participación real y efectiva.

Mayores esfuerzos para la cabal implementación de Escazú

Si bien la alusión a la implementación del Acuerdo de Escazú aparece como una buena noticia, al analizar estas condiciones se observa que los mecanismos implementados no se adecuan por completo a los mandatos del Acuerdo, en particular, no se dan en la primer etapa posible, sino cuando ya se otorgaron permisos a las empresas.

Recordamos que en julio de 2021 se llevó adelante una audiencia pública en el trámite del permiso de la empresa Equinor, en la que participaron más de 400 personas que en su mayoría se pronunciaron en contra del proyecto. Uno de los reclamos fue la falta de cumplimiento de

estándares de participación, la falta de instancias tempranas y del público particularmente afectado. Si bien la decisión de autorizar la actividad pese al rechazo ciudadano fue llevada a la justicia y aún resta el dictado de una sentencia definitiva, resulta evidente que todavía queda mucho camino por recorrer para una implementación plena de Escazú en cuestiones hidrocarburíferas.

En este contexto, esta deficiente instancia de participación temprana en apariencia abierta y transparente, pareciera perseguir como fin único la consecución de la licencia social, y constituir, en los hechos, un esfuerzo mayor por avalar la actividad petrolera costa afuera.

Por todo ello, **resulta necesario y urgente que se redoblen los esfuerzos por cumplir cabalmente con los preceptos del Acuerdo de Escazú para que se garantice de manera genuina el derecho a la participación.** Solamente teniendo en cuenta la voz de la ciudadanía se podrá mejorar el diálogo democrático necesario para consensuar el camino de desarrollo para el país.