

PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN ASUNTOS AMBIENTALES

**Acuerdo de Escazú y normas nacionales -
Una guía para su implementación**

Marzo 2023

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA	6
INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN POLÍTICAS, PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS SOBRE ASUNTOS AMBIENTALES	8
CUÁNDO Y CÓMO DEBE ASEGURARSE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN TEMAS AMBIENTALES	9
I. Garantías y formas de participación	9
II. Participación temprana	10
III. El proceso de participación	14
IV. Información	19
V. Obligaciones relativas a la consulta a pueblos indígenas	24
ANEXO. EJEMPLOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA TEMPRANA	26
REFERENCIAS	28

INTRODUCCIÓN

ACUERDO DE ESCAZÚ: LOS NUEVOS ESTÁNDARES DE PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, más conocido como “Acuerdo de Escazú”, es el primer instrumento ambiental regional de los países de América Latina y el Caribe. Fue adoptado en Costa Rica el 4 de marzo de 2018, suscripto por 24 países el 27 de septiembre de ese año y ratificado luego por doce países, entre ellos la Argentina, en donde entró en vigencia el 22 de abril de 2021.

El Acuerdo busca consolidar y potenciar los derechos de los ciudadanos a acceder a la información, a participar en igualdad de oportunidades en los procesos de toma de decisiones que afectan o pueden afectar el ambiente y la calidad de vida, así como también acceder a la justicia en temas ambientales; derechos que resultan fundamentales para la consolidación de la democracia y la construcción de un modelo de gobernanza para el desarrollo sostenible.

Se trata, entonces, de un tratado de derechos ambientales y derechos humanos que contempla además una especial protección a las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales. Ello, por cuanto la participación deviene central para el debate democrático sobre los rumbos de desarrollo posibles, en una región en la que existe una explotación intensiva de recursos naturales, caracterizada por una alta conflictividad socioambiental y por ser una de las más peligrosas para defender a la naturaleza.

El Acuerdo tiene como objetivo principal lograr la plena implementación de los derechos de acceso en cada uno de los países de la región, mandato que surge como obligatorio para todos aquellos países que lo adopten y cumplan con el proceso de ratificación.

PARTICIPACIÓN: SIN MEDIAS TINTAS

De acuerdo con un estudio publicado por la CEPAL¹, a nivel de América Latina y el Caribe 17 países, de un total de 33, consagran en sus constituciones el derecho a la participación ciudadana. Adicionalmente, la mayor parte de los países de la región presentan una legislación específica ambiental donde se consagra la participación en los asuntos ambientales, se establece la obligación de evaluar los efectos ambientales de determinados proyectos y se crean instancias formales de información o participación pública.

No obstante, según el estudio, estas disposiciones no son suficientes para garantizar una participación ciudadana incidente que resguarde los intereses de las comunidades frente a los impactos socioambientales derivados de los proyectos de inversión.

Por ello, la implementación a nivel nacional de las disposiciones contenidas en el Acuerdo conforma el núcleo central de la efectividad del tratado que, en general, deja a cada Parte la responsabilidad última de cumplir sus disposiciones.

1. “Acceso a la Información, la Participación y la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: Hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. CEPAL. 2018. Ver principalmente capítulo IV: La participación pública en la toma de decisiones en materia ambiental en América Latina y el Caribe, p. 71-107. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43301>

A cada Parte, su parte

Cada Parte es responsable de tomar las medidas necesarias para la implementación a nivel nacional de las disposiciones contenidas en el Acuerdo. Al implementar el tratado, las Partes lo hacen efectivo en sus sistemas jurídicos nacionales.

Las cláusulas establecidas en el texto del Acuerdo constituyen estándares legales que los países que lo adopten deberán alcanzar de manera progresiva y de conformidad con los principios que se establecen en el artículo 3, como el de no regresión y el de progresividad.

En el artículo 4.3 también se obliga a cada Parte a adoptar “todas las medidas necesarias, de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativa u otra, en el marco de sus disposiciones internas, para garantizar la implementación” del Acuerdo.

Además, en el artículo 13 se establece que cada “Parte, de acuerdo con sus posibilidades y de conformidad con sus prioridades nacionales, se compromete a facilitar medios de implementación para las actividades nacionales necesarias para cumplir las obligaciones derivadas” del Acuerdo.

En consecuencia, en el Acuerdo de Escazú se ofrece una amplia gama de opciones en cuanto a los tipos de medidas y enfoques que un Estado puede adoptar y los medios que puede destinar para cumplir sus obligaciones.

Sin embargo, y más allá de los principios establecidos y las prerrogativas dispuestas en el Acuerdo, cada Parte deberá cumplir con el objetivo establecido en el artículo 1, que es lograr la plena implementación de los derechos de acceso, promoviendo, impulsando y adoptando las normas y las acciones necesarias para el cumplimiento de dicha finalidad.

¿Y la Argentina?

Uno de los aspectos que mayor nivel de incertidumbre presenta en el caso de la Argentina está relacionado con el cumplimiento de los estándares vinculados a la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, en tanto el país solo cuenta a nivel nacional con las disposiciones generales establecidas en el Ley N° 25.675 General del Ambiente (en adelante, LGA), pero carece, hasta el presente, de una norma de carácter federal que regule de manera uniforme este tipo de procesos, quedando estas instancias a cargo de las normativas y disposiciones establecidas en las jurisdicciones provinciales.

Por ello, habiendo la Argentina ratificado el Acuerdo de Escazú, resulta sumamente necesario delinear los nuevos estándares de participación que esta novel legislación establece, aporte que queremos sumar desde el presente documento.

CÓMO LEER ESTE DOCUMENTO

En el presente documento nos centraremos en los estándares que el Acuerdo de Escazú establece para la participación en la toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones y/o actualizaciones de proyectos, actividades y otras autorizaciones ambientales, y también para políticas, estrategias, planes, programas, normas, reglamentos y otros asuntos ambientales de interés público que puedan tener un impacto significativo sobre el ambiente. En lo que refiere a las autorizaciones ambientales alcanza también a los casos en que se pueda afectar la salud.

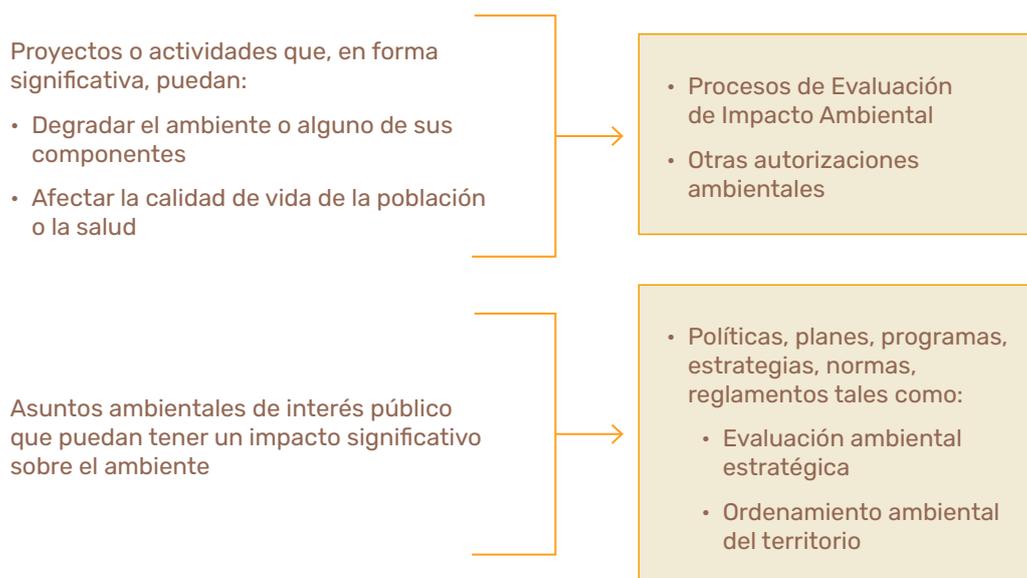
En el primer capítulo se describen diversos mecanismos de participación existentes en la Argentina, y se detallan los principales procesos de toma de decisión en asuntos ambientales que contemplan mecanismos de participación pública. Luego, en el capítulo “Cuándo y cómo asegurar la participación pública en asuntos ambientales”, se aborda la participación en todos sus aspectos: los estándares que deben regir en la participación desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisión, con carácter previo a la celebración del espacio participativo. Además, se detallan los preceptos que deben cumplirse para el desarrollo de la instancia de participación en sí misma. Se abordan también las exigencias que deben verificarse una vez que la población haya emitido sus opiniones, inquietudes y propuestas, y la autoridad debe tomar la decisión. A su vez, se explicitan los pasos a seguir con posterioridad a la toma de decisión. A esta presentación se suman, en cada caso, recomendaciones de implementación.

También se incluyen observaciones referidas al proceso de Consulta Libre, Previa e Informada que debe cumplirse en el marco de los compromisos asumidos por nuestro país para cumplir con el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificado por Ley N° 24.071. Cabe destacar que, sin perjuicio de mencionarlo hacia el final del presente documento por motivos organizacionales, no debe olvidarse que existe una relación mutua entre el Acuerdo de Escazú y la consulta prevista en el Convenio N° 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que debe aplicarse cuando se verifique la existencia de poblaciones originarias, y los preceptos de uno y otro cuerpo legal deben articularse para garantizar los mejores estándares de participación.

Es importante señalar que en tanto no existe una norma que regule cada etapa del proceso de participación, los estándares sentados en el Acuerdo resultan de aplicación a todas las instancias participativas, desde la consulta temprana hasta los procesos participativos que tienen lugar durante todo el proceso decisorio y aún después de esta etapa.

Finalmente, es menester señalar que el abordaje de los estándares establecidos en el Acuerdo relativos a los derechos de acceso a la información pública y a la justicia en asuntos ambientales, así como aquello vinculado a los defensores ambientales, excede el marco del presente trabajo.

Alcance del Acuerdo de Escazú para la participación pública en la toma de decisiones



MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Entre las diversas formas de participación pública en asuntos ambientales existen instancias de participación en la elaboración de normas (audiencias públicas legislativas, iniciativas o consultas populares, elaboración participativa de normas); en el asesoramiento permanente a autoridades que llevan a cabo determinada política (consejos asesores); en la elaboración de planes, políticas o programas; en la definición de proyectos específicos; en el monitoreo de dichos proyectos o de políticas; en la evaluación de políticas; en el monitoreo del cumplimiento de una sentencia; y en investigaciones científicas (ciencia ciudadana).

Además, se han creado mecanismos específicos para participar que no se explican de acuerdo al tipo de decisión institucional en juego, sino en función de los sujetos a quienes se busca involucrar en las decisiones públicas. Este es el caso de la participación y consulta indígena.

En la Argentina existen múltiples mecanismos de participación pública. Algunos se encuentran regulados —de manera general o específica— o son establecidos a través de otros mecanismos institucionales (por ejemplo, sentencias, decisiones administrativas); otros son de carácter informal y se llevan a cabo como forma de organización social.

La Argentina ya cuenta con normas que regulan algunos de los aspectos de participación pública mencionados, los que deberán implementarse de acuerdo a los estándares de Escazú, cuyas particularidades se desarrollan a lo largo del presente documento.

Entre los principales procesos de toma de decisión en asuntos ambientales que contemplan mecanismos de participación pública cabe destacar:

a. Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)

El proceso de Evaluación de Impacto Ambiental está contemplado en la LGA para toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población en forma significativa. La LGA exige a las autoridades la institucionalización de instancias de consulta o audiencias públicas, que deben cumplirse con carácter previo a autorizar cualquier obra o proyecto susceptible de generar impactos negativos en el ambiente.

El Acuerdo de Escazú también contempla la celebración de espacios participativos desde etapas tempranas de evaluación de cualquier obra o proyecto que pueda generar impactos significativos en el ambiente o en la salud.

La participación puede tener lugar a través de consultas, audiencias y otros mecanismos que se establezcan a los efectos de asegurar la intervención del público desde las etapas iniciales del proceso y a lo largo de todo su desarrollo, inclusive en las instancias de monitoreo de las medidas establecidas para abordar los impactos de la actividad, así como en su cierre.

b. Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

La Evaluación Ambiental Estratégica es una herramienta que permite efectuar un examen sistemático, intergubernamental y participativo a fin de promover la calidad ambiental y el cumplimiento de los objetivos y metas del desarrollo sustentable en los procesos de planificación gubernamental (políticas, planes y programas), de manera tal que el proceso racional y estratégico pueda influir tempranamente

en las decisiones y, consecuentemente, se traslade a los proyectos vinculados². La EAE permite abordar el impacto acumulativo de las acciones de diversas políticas, y la acumulación escalonada, agregada, incremental y/o sinérgica de los impactos ambientales que pudiera generar una actividad³. Si bien no existe una ley que regule la herramienta especialmente, debe llevarse adelante para el diseño, elaboración, revisión y monitoreo de toda política, programa, plan o estrategia en materia ambiental o que pueda tener efectos significativos sobre el ambiente.

En particular, la Ley N° 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial exige la participación ciudadana de acuerdo con las previsiones de la LGA en todo proceso de impacto ambiental y de Evaluación Ambiental Estratégica para las actividades proyectadas en los glaciares y en el ambiente periglacial que no se encuentran prohibidas en forma previa a su autorización y ejecución.

El Acuerdo de Escazú establece específicamente la participación del público en procesos de elaboración de políticas, estrategias, planes, programas y otros asuntos ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el ambiente.

c. Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)

El proceso de Ordenamiento Ambiental del Territorio está previsto en la LGA, donde se establece la exigencia de llevarlo adelante con participación pública, en particular en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

El Acuerdo de Escazú también dispone la obligación del Estado de garantizar la participación pública en procesos de ordenamiento del territorio.

De modo sectorial, la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos establece la obligación de cada jurisdicción de realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio a través de un proceso participativo.

DESDE LO INFORMAL, TAMBIÉN

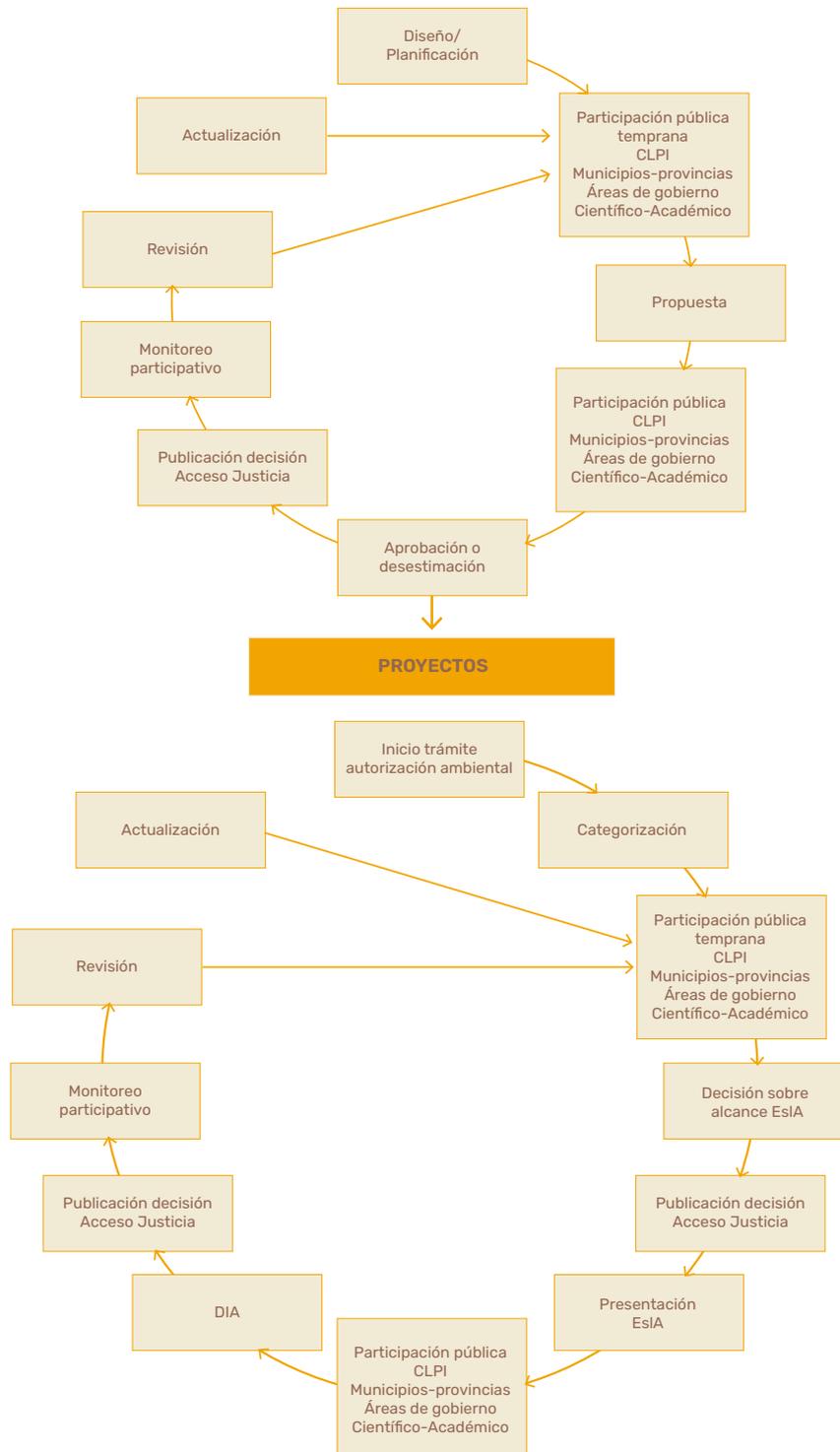
La participación social de carácter informal o no institucional también está presente en la integración de asambleas ciudadanas, en los movimientos sociales, en la formulación de demandas a través de redes sociales y en el desarrollo de distintos espacios de activismo, entre otros, que han cobrado mayor entidad en los últimos tiempos en reclamo de una real incidencia en las decisiones ambientales que les afectan.

2. "Guía para la elaboración de una Evaluación Ambiental Estratégica". 2019. Aprobada por Resolución N° 337/2019 de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

3. "GODOY, RUBÉN OSCAR C/ ESTADO NACIONAL – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE S/ AMPARO AMBIENTAL", Expte. FMP 58/2022; "ORGANIZACIÓN DE AMBIENTALISTAS AUTOCONVOCADOS C/ MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA NACIÓN Y OTROS S/ AMPARO LEY 16.986", Expte. FMP 70/2022; "MONTENEGRO, GUILLERMO TRISTÁN C/ MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE S/ AMPARO AMBIENTAL", Expte. FMP 98/2022; y "FUNDACIÓN GREENPEACE ARGENTINA Y OTROS C/ ESTADO NACIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y OTROS S/ AMPARO AMBIENTAL", Expte. FMP 105/2022. Cámara Federal de Mar del Plata, junio 2022.

INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN POLÍTICAS, PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS SOBRE ASUNTOS AMBIENTALES

Políticas, planes y programas



Fuente: elaboración propia.

CUÁNDO Y CÓMO DEBE ASEGURARSE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN ASUNTOS AMBIENTALES

I. Garantías y formas de participación

GARANTÍAS

La Ley N° 25.675 General del Ambiente establece en su artículo 19 que “**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**”. Para ello, en el artículo 20 dispone que “**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 estas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública**”. Agrega en el artículo 21 que “**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**”.

Tal como establece el artículo 7.1 del Acuerdo de Escazú, “**cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional**”.

CASOS EN LOS QUE DEBE ASEGURARSE LA PARTICIPACIÓN

En concordancia con lo establecido en los artículos 19, 20 y 21 de la LGA citados precedentemente, el Acuerdo de Escazú dispone que la participación debe garantizarse en los siguientes casos:

Discusión de proyectos y actividades

De conformidad con el artículo 7.2, la participación deberá estar garantizada “**en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud**”.

Discusión de políticas, estrategias, planes y programas

Por su parte, el artículo 7.3 establece que “**cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones (...) relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente**”.

INSTANCIAS EN LAS QUE DEBE ASEGURARSE LA PARTICIPACIÓN

Los estándares establecidos para los procesos participativos son exigibles no solo **para la toma de una decisión** sobre un proyecto, política, estrategia, plan o programa, sino que también deben cumplirse estrictamente en cada oportunidad en que aquellos sean objeto de **revisión, reexaminación y/o actualización**, tal como se establece en los artículos 7.2 y 7.3 del acuerdo.

LA PARTICIPACIÓN DESDE LAS ETAPAS INICIALES DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIÓN

El artículo 7.4 del Acuerdo de Escazú dispone que “cada Parte adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones”.

PARTICIPACIÓN EN FOROS

El artículo 7.12 del Acuerdo de Escazú establece que “cada Parte promoverá, según corresponda y de acuerdo con la legislación nacional, la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental o con incidencia ambiental, de acuerdo con las reglas de procedimiento que para dicha participación prevea cada foro. Asimismo, se promoverá, según corresponda, la participación del público en instancias nacionales para tratar asuntos de foros internacionales ambientales”.

II. Participación temprana

El artículo 7.4 del Acuerdo de Escazú dispone que “cada Parte adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones”.

Esto implica que la participación ciudadana deberá iniciarse desde una etapa temprana y previa a un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, así como de diseño de cualquier política, plan, programa o estrategia que pueda afectar significativamente al ambiente.

Es un proceso inclusivo, accesible y oportuno que se diferencia muy claramente de los procesos de participación previstos para la aprobación o rechazo del proyecto en instancia de EIA, o de otro tipo de iniciativa pública.

UN PROCESO ORGANIZADO

La participación temprana es un proceso organizado donde la autoridad y el proponente del proyecto deberán realizar un contacto directo e inicial con los actores interesados, que puede incluir actores sociales, comunidades locales, personas y/o grupo de personas que podrían ser afectadas directas o indirectas por el proyecto o iniciativa, con el objeto de integrarlos al proceso de toma de decisiones en las distintas etapas del proyecto en cuestión.

Además, este proceso de participación temprana debe contar con un marco normativo en el cual se establezcan los objetivos a lograr, los actores que deberán participar del mismo, los principios que rigen dicho procedimiento y las distintas etapas que deberá atravesar el proyecto.

DOS REQUISITOS PARA LA PARTICIPACIÓN TEMPRANA

La posibilidad de alternativas

La participación pública debe tener lugar desde las etapas iniciales de cada proceso de toma de decisión, **con la finalidad de que el público pueda presentar todos los comentarios, propuestas y alternativas que considere** para que sean debidamente ponderados, de modo riguroso, **en instancias en las que aún todas las opciones están abiertas y la iniciativa** —se trate de un proyecto o actividad específicos o una decisión ambiental general— **está en una fase de diseño, y por lo tanto podrá ser redefinida sobre la base de los aportes que realice la población.**

En este sentido, es importante señalar que **la consideración de alternativas es el elemento central que caracteriza a un proceso de participación pública temprana, por cuanto permite que se contemplen múltiples opiniones y propuestas**, se evalúen los distintos impactos que la iniciativa bajo análisis pueda ocasionar, se analicen diversos escenarios, se examinen potenciales modificaciones a la idea original, y se revise, incluso, la posibilidad de no llevarla adelante.

Información oportuna, clara, comprensible y suficiente

El acceso a la información de forma oportuna, clara y comprensible configura una parte sustancial de una consulta temprana. La información, además, debe ser suficiente para arribar a decisiones fundadas, motivadas y legítimas. Las autoridades a cargo de la evaluación de una iniciativa, en el ejercicio de su función de autoridad convocante al proceso de participación, deben implementar acciones proactivas para la divulgación de la información, de manera oportuna, efectiva, regular, accesible y comprensible, a través de medios apropiados, y bajo el criterio de máxima publicidad, desde las etapas iniciales del proceso, a fin de que la ciudadanía sea efectivamente alertada acerca de la propuesta bajo evaluación (artículo 6.1 del Acuerdo).

PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN TEMPRANA

La participación temprana debe atender a un conjunto de principios para tener la capacidad real y efectiva de lograr un contacto inicial que tenga el potencial de avanzar hacia un relacionamiento permanente entre proyecto y comunidad.

Estos principios, cuya puesta en práctica es clave para dar legitimidad al proceso, son los siguientes:

- a) **Transparencia y acceso a la información.** Se refiere a la entrega de toda aquella información sobre el proyecto en forma oportuna, comprensible, de fácil acceso y útil.
- b) **Incidencia en las decisiones.** Es necesario garantizar la posibilidad real del público de participar en la toma de decisiones sobre aspectos sustantivos del proyecto, en conjunto con los representantes de la iniciativa. Debe establecerse con absoluta certeza en qué momento comienza y termina el proceso de toma de decisiones, a fin de verificar que la participación se produzca desde sus etapas tempranas.
- c) **Inclusión/representatividad de actores.** Implica asegurar la participación a través de medios adecuados de los diferentes intereses presentes en el territorio a través de representantes, líderes y actores clave.
- d) **Educación mutua.** Se refiere a reconocer que en un proceso de diálogo todas las partes involucradas poseen conocimiento e información útil y pertinente para la toma de deci-

siones. Por lo tanto, promueve el aprendizaje entre las partes involucradas y se valora el conocimiento local.

e) Igualdad de oportunidades y equidad de género. Todos los actores involucrados deben tener la posibilidad real de ser parte de la toma de decisiones. Para lograrlo es necesario llevar adelante acciones específicas de apoyo destinadas a personas y/o grupos en situación de vulnerabilidad o tradicionalmente subrepresentados en la toma de decisiones que se encuentren en el territorio, de forma que se involucren y participen informadamente.

Todos estos elementos deben cumplirse indefectiblemente para que exista una genuina participación desde el inicio del proceso, y ninguno de ellos puede sustituir de manera alguna a los demás.

RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN TEMPRANA

El proceso de consulta temprana, a grandes rasgos, puede tener diversos resultados:

1) Aceptación y legitimación del proyecto o iniciativa por parte de los actores interesados. Se traduce en una serie de acuerdos alcanzados entre la comunidad y el proponente del proyecto que pueden ir desde el tratamiento, mitigación y compensación de los impactos negativos de la actividad. Estos acuerdos deberán ser incluidos como parte del proyecto o iniciativa y deberán ser sometidos al proceso de participación y consulta ciudadana establecido para la aprobación de la EIA o de otras autorizaciones ambientales.

2) Propuesta de reestructuración de la actividad presentada. Esta situación implica la necesidad de readecuar el proyecto o iniciativa de conformidad con los resultados de la consulta, aspectos que deberán ser considerados en la etapa de participación y consulta ciudadana establecida para la EIA o para el proceso de toma de decisión de algún asunto ambiental.

3) Consideración de una propuesta alternativa a la planteada. Supone la realización de un proyecto nuevo, el cual deberá ser sometido al proceso de consulta temprana en el caso en que no hubiese sido considerado de manera conjunta con el proyecto presentado.

4) Rechazo de la actividad propuesta. Se decide no desarrollar el proyecto o la propuesta en tanto no cuenta con la aceptación de la comunidad.

De esta forma, la participación ciudadana temprana se constituye en un elemento fundamental que debe ser incorporado en la evaluación de proyectos, entendiendo que la aceptación de este por parte de la comunidad o los actores interesados es la piedra angular de su viabilidad.

En este sentido, **el rol del Estado en este contexto es obrar como garante del cumplimiento de las reglas y los principios establecidos** en el procedimiento y el cumplimiento efectivo de los estándares normativos previstos tanto por la normativa local como en el Acuerdo de Escazú.

Recomendaciones para la implementación de la participación pública temprana

- a. **Establecer un marco normativo general y autónomo que regule e institucionalice la participación pública en procesos de toma de decisión en asuntos ambientales.** Este marco regulatorio deberá incluir la participación desde las etapas iniciales del proceso —que abarque la participación pública temprana, las etapas, finalidad, efectos y modalidad de cada proceso participativo, así como la necesidad de asignar presupuesto para su instrumentación— que luego pueda ser desagregado por actos administrativos para las instancias particulares.
- b. **Involucrar a los denominados *stakeholders* o partes interesadas** en todos los proyectos de interés para esas partes, desde las etapas iniciales del proceso participativo, **para que formen parte del ciclo completo de definición de políticas, planes, programas y actividades susceptibles de generar impactos en el ambiente.** A modo de ejemplo, debe integrarse la participación pública desde instancias tempranas en debates y diálogos con los círculos y actores financieros que apoyan el desarrollo de determinadas actividades.
- c. **Definir múltiples espacios y mecanismos para la participación pública desde las etapas iniciales del proceso** que contemplen los medios adecuados para involucrar a la mayor parte de la población posible, a fin de que las consideraciones en el proceso sean realmente representativas de la opinión pública en relación con una obra o actividad que pueda tener impactos significativos sobre el ambiente.
- d. **Realizar un mapeo de actores potencialmente interesados y de los afectados** por la iniciativa.
- e. **Recabar con los actores** potencialmente interesados y afectados **el mejor modo para brindar información y promover su participación en el proceso.**
- f. **Orientar a la población sobre cómo participar y acercar observaciones.**
- g. **Generar espacios participativos de debate y reflexión, acordes a las características del público.**
- h. **Informar clara y oportunamente cómo serán utilizados los resultados del proceso de participación temprana.**
- i. **Asegurar, en la medida de lo posible, que las instancias participativas se realicen en forma presencial.**
- j. **Asegurar, en caso en que se dispongan procesos de consulta a través de medios digitales o internet, la implementación de otros espacios de participación que permitan generar debates, conocer distintas percepciones y posturas, generar reflexiones colectivas, y fomentar la participación de personas que no puedan hacerlo a través de internet por cualquier motivo.** Además, deberá asegurarse que quienes participan a través de internet comprendan cabalmente la información brindada, el mecanismo de participación, y puedan genuinamente hacer llegar todas las consideraciones, objeciones y propuestas que deseen realizar.

Es importante que estos procesos aseguren resultados fidedignos y representativos, que den lugar a debates abiertos y que no se limiten a meros formalismos tendientes a obtener la licencia social o el consentimiento de las comunidades para el avance de la iniciativa que se trate.

III. El proceso de participación

¿QUÉ DICEN LAS NORMAS SOBRE EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN?

De conformidad con el artículo 7.5 del Acuerdo, “**el procedimiento de participación pública contemplará plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva**”.

El plazo establecido para el proceso de participación debe ser suficiente para que el público pueda acceder a la información, analizarla, comprenderla, prepararse para las instancias de participación que se definan y realizar las observaciones, comentarios, objeciones y propuestas que considere apropiados.

Para ello, deberán definirse un tiempo prudencial adecuado a la calidad y cantidad de información que deba revisarse y evaluarse, de modo tal que el público pueda involucrarse activamente en los debates y discusiones que contribuyan a la decisión.

Además, deberá tenerse en cuenta las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.

En el caso de la convocatoria a audiencias públicas, cuando la norma prevé un plazo mínimo que debe existir entre la convocatoria y el desarrollo de la audiencia, deberá asegurarse que tal plazo se extienda por la totalidad de días previstos en la norma, contado a partir del último día de publicación del aviso de convocatoria.

Recomendaciones para definir los plazos del proceso de participación

- a. **Atender a aspectos sociales** para establecer un plazo prudencial que tenga en cuenta festividades, feriados o eventos públicos que puedan dilatar el análisis de la información.
- b. **Considerar las características del público y los conocimientos que se requieren para interpretar la información**, para definir el tiempo necesario para que se comprenda íntegramente.
- c. **Consultar al público acerca de los mecanismos más apropiados para hacerles llegar la información**, y sobre el formato preferido para facilitar la lectura y análisis de la información.
- d. **Diseñar un plazo para la participación que permita que todo aquel que desee intervenir pueda hacerlo**. No podrá fijarse un plazo limitado si ello impide este objetivo. No obstante, el término no deberá ser tan extenso que impida el tratamiento del tema ambiental y, de ese modo, diluya el debate acerca de la iniciativa.

¿QUÉ IMPLICA EL DERECHO DE PARTICIPAR Y CÓMO GARANTIZARLO?

El artículo 7.7 del Acuerdo de Escazú determina que “**el derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación**”.

A fin de asegurar que el público pueda presentar observaciones y que ellas sean consideradas por la autoridad, el artículo 7.10 del Acuerdo dispone que “**cada Parte establecerá las condiciones propicias para que la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público**”.

El artículo 7.11 agrega que, en caso de que el público directamente afectado hable mayoritariamente **idiomas distintos a los oficiales**, la autoridad convocante deberá adoptar las medidas necesarias para **facilitar su comprensión y participación**.

Todos estos requisitos deberán ser tenidos en cuenta para la planificación del proceso participativo, de modo que la participación del público sea efectiva, para lo cual deberá poder comprender cabalmente el alcance del proyecto, asistir al espacio previsto para la celebración de las audiencias, reuniones, o demás mecanismos que pudieran definirse, presentar sus observaciones, y demás derechos consagrados en la normativa.

En este punto debe llamarse la atención sobre **los mecanismos de acceso a la información y participación virtuales**. Si bien esta modalidad **puede, en ciertas ocasiones, contribuir a que un número mayor de personas participen** del proceso, también **puede, contrariamente, devenir una alternativa que lejos de resultar inclusiva excluya** a quienes no cuentan con acceso a conexión de internet o que tienen un acceso deficitario de conectividad (o directamente no cuentan con electricidad) y que no tienen la posibilidad de compulsar información provista a través de sitios web.

Del mismo modo, **debe tenerse en cuenta la situación de quienes viven en regiones alejadas de los centros urbanos** en los que se encuentran los organismos administrativos, que pueden tener dificultades para trasladarse hasta aquellos organismos para solicitar y recibir la información de forma presencial. En este sentido, las autoridades deberán establecer mecanismos que faciliten su acceso a la información relativa al proyecto del que se trate.

Con el propósito de garantizar la participación, estos factores deben tenerse en cuenta para definir los **lugares** en los que se llevarán adelante las audiencias públicas, las fechas y los recursos que pueden demandar estas comunidades para que efectivamente puedan comprender toda la información y formular las observaciones, las propuestas y las consultas que surjan al respecto.

En el caso de políticas, planes y programas, estrategias y otros asuntos vinculados a temas ambientales o que puedan tener impactos significativos sobre el ambiente, deberán asegurarse mecanismos participativos para el monitoreo de tales iniciativas.

Recomendaciones para garantizar el derecho a la participación

a. Asegurar espacios y modalidades de participación suficientes y adecuados para que todos los interesados puedan participar.

b. Realizar un mapeo de actores para elaborar un diagnóstico que ayude a garantizar las condiciones que aseguren que la modalidad de participación sea realmente inclusiva.

c. Garantizar la accesibilidad en los lugares en los que se lleve a cabo la participación. A modo de ejemplo, deberá verificarse que existan accesos para personas con movilidad reducida, con discapacidad, y con características específicas en función del público interesado.

d. Promover la equidad de género en la participación activa y pasiva para crear un entorno propicio para el involucramiento de mujeres, hombres y personas con otra identidad de género, y para promover estrategias y soluciones sensibles al género en asuntos ambientales a través del orden del día, deliberaciones y resultados.

e. Establecer distintos mecanismos de participación para garantizar la representatividad de todo el público interesado, considerando sus opiniones respecto a qué mecanismos resultan más adecuados para su participación. En el caso de poblaciones originarias deberá verificarse que los mecanismos sean culturalmente apropiados.

f. Adoptar medidas para que el público pueda realizar aportes en los formatos que estén disponibles y sean apropiados para ellos.

g. Establecer espacios para explicar al público la iniciativa en forma verbal, con el apoyo de recursos (visuales, por ejemplo) que faciliten la comprensión en detalle de la actividad que se propone y de los posibles impactos que puede generar.

h. La presencialidad deberá ser la norma general para los procesos participativos. Deberá asegurarse que la modalidad virtual de participación no reemplace la presencialidad. De este modo, por ejemplo, se minimiza el riesgo de que se tenga por cumplido un proceso de consulta con solo completar una encuesta en línea.

¿QUÉ DEBE HACER EL ESTADO PARA ASEGURAR LA PARTICIPACIÓN DE TODOS LOS GRUPOS O SECTORES DE INTERÉS EN LA TOMA DE DECISIÓN?

El artículo 7.13 del Acuerdo dispone que “cada Parte alentará el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos o sectores. Cada Parte promoverá la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de visiones y saberes, cuando corresponda”.

La autoridad deberá generar espacios que permitan interactuar a las distintas visiones y saberes del público interviniente, y también promover la valoración del conocimiento local.

Intervención de otros sectores de gobierno e instancias técnicas de gobierno

En virtud de las características e implicancias de la iniciativa bajo estudio, la autoridad competente a cargo de su examen debería dar intervención a otros sectores gubernamentales que tengan o puedan tener incumbencia en la temática ambiental bajo estudio (en virtud de sus deberes, facultades, atribuciones u otros factores), así como las instancias técnicas que por su incumbencia deban expresar su opinión respecto de la iniciativa bajo estudio. En tal sentido, la intervención de dichas instancias debe ser de carácter obligatorio y deberá contar con el tiempo adecuado para el estudio y consideración de la iniciativa, como así también para expresar una opinión debidamente fundada.

Intervención de expertos

De igual modo, debería darse intervención a expertos independientes o entidades o instituciones idóneos, con el fin de que emitan observaciones, sugerencias y otros aportes, con independencia de la autoridad a cargo del procedimiento.

Ellos podrán efectuar aportes enriquecedores para la definición del alcance y contenido de las propuestas bajo análisis, así como presentar opiniones, observaciones u objeciones, e inclusive aconsejar la negativa a su realización.

Intervención de provincias y municipios

La autoridad a cargo de la decisión sobre un determinado asunto ambiental debería dar intervención a las provincias y/o municipios correspondientes en el proceso participativo, como instancia de cumplimiento ineludible previa a la toma de decisión, con motivo de las facultades concurrentes entre estas jurisdicciones y la Nación en materia de gestión ambiental.

Recomendaciones para el involucramiento de los grupos o sectores de interés

- a. En el marco de una norma de Evaluación de Impacto Ambiental, debería incorporarse un **listado de profesionales técnicos** que pudieran ser seleccionados por el público para su participación en los procesos de evaluación.
- b. **Asegurar las intervenciones de otros sectores de gobierno, las provincias y/o municipios** correspondientes bajo procedimientos específicos distintos de las audiencias públicas para implementar efectivamente su participación.

¿QUÉ OCURRE CON LA PARTICIPACIÓN DE PERSONAS O GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD?

De conformidad con el artículo 7.14 del Acuerdo, “**las autoridades públicas realizarán esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación. Para estos efectos, se considerarán los medios y formatos adecuados, a fin de eliminar las barreras a la participación**”.

En el mismo sentido, el artículo 7.16 del Acuerdo de Escazú dispone que “**la autoridad pública realizará esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promoverá acciones específicas para facilitar su participación**”.

Además, las autoridades deben realizar esfuerzos para identificar al público interesado, especialmente a los directamente afectados por la iniciativa, y a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, e instrumentar las medidas necesarias para garantizar el acceso a la información de manera oportuna, regular, accesible y comprensible, a través de medios apropiados.

Las autoridades deben asegurar que las personas o grupos en situación de vulnerabilidad reciban asistencia para formular sus peticiones y obtener respuesta. Deben establecer procedimientos de atención basados en condiciones y especificidades de estas personas o grupos, desde la solicitud de la información hasta la entrega.

Recomendaciones para la implementación de la participación de personas o grupos en situación de vulnerabilidad

- a. **Realizar un mapeo de actores** que puedan resultar afectados por la iniciativa y de actores que puedan tener un interés en la temática sobre la cual se decidirá.
- b. **Consultar**, en los casos en que parte de los interesados en un proceso de participación deban ser representados, **la forma adecuada de representación**.
- c. **Realizar un mapeo de personas y grupos en situación de vulnerabilidad** interesados en la temática o posiblemente afectados por la iniciativa.
- d. En el caso en que existieran **infancias o adultos que demanden una representación especial, debería hacerse parte de la consulta a quienes ejercen dicha representación, como es el caso de los defensores de menores**.
- e. **Consultar con el público cuál es el modo más apropiado** para que puedan involucrarse en el proceso.

¿QUÉ CONDICIONES DE SEGURIDAD DEBE GARANTIZAR LA AUTORIDAD A CARGO DEL PROCESO PARTICIPATIVO?

El artículo 9.1 establece que “cada Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad”.

Siguiendo esta línea, el artículo 9.2 establece que “cada Parte tomará las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales de dicha Parte en el ámbito de los derechos humanos, sus principios constitucionales y los elementos básicos de su sistema jurídico”.

Sumado a ello, el artículo 9.3 dispone que “cada Parte tomará medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el presente Acuerdo”.

La autoridad convocante al proceso participativo deberá tomar medidas adecuadas y efectivas para garantizar un entorno seguro y propicio para que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan ejercer su derecho a acceder a la información necesaria para asegurar su participación efectiva en el proceso, a participar efectivamente en él, y a acceder a las instancias administrativas y/o judiciales pertinentes de corresponder, sin amenazas, restricciones e inseguridad.

Tales medidas deberán promover además el reconocimiento, la protección y la promoción de sus derechos, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacífica y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso.

Asimismo, esta autoridad deberá tomar medidas adecuadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos de acceso a la información, a la participación y/o instancias judiciales y administrativas por cuestiones ambientales en razón del proyecto bajo evaluación.

Recomendaciones para la implementación de condiciones de seguridad

- a. En primer término, deberán **dictarse las normas específicas** que aseguren la protección de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.
- b. **Consultar a los posibles interesados** en la iniciativa cuáles son las amenazas que identifican y adoptar medidas para prevenirlas, y, de ocurrir, sancionarlas en forma inmediata.
- c. Trabajar junto con las personas o grupos de personas que sufren amenazas y persecución con motivo de su lucha en pos del resguardo de los derechos humanos y del ambiente en la **elaboración de protocolos para asegurar su protección**.
- d. **Prestar especial atención a los riesgos y desafíos** que afrontan defensoras, defensores y activistas que promueven los derechos de la mujer o las cuestiones de género.

d. **Identificar falencias en los sistemas existentes** para la salvaguarda de las personas o grupos de personas que protegen el ambiente.

e. Establecer **actividades específicas con comunidades indígenas** para asegurar su protección y que no sufran coerción ni amenazas.

f. **Las autoridades deben proveer un espacio respetuoso**, libre de toda clase de acoso, incluyendo acoso sexual, *bullying*, discriminación e intimidación de todo tipo⁴.

IV. Información

DAR A CONOCER EL PROCESO. CÓMO DEBE INFORMARSE AL PÚBLICO QUE SE LLEVARÁ ADELANTE UN PROCESO PARTICIPATIVO

El artículo 7.6 del Acuerdo de Escazú establece que “el público será informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados, que pueden incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, como mínimo sobre:

a) el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico;

b) la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas;

c) el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; y

d) las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información”.

El plazo establecido para informar al público acerca del proceso deberá tener en cuenta las características del público que podrá tener interés en participar, a fin de calcular los tiempos prudentes que demandará dar a conocer la convocatorias, sus detalles, y asegurar una amplia llegada a la sociedad para que tome conocimiento del proceso.

Esta obligación rige tanto para la toma de decisiones regulatorias específicas para un proyecto o actividad, así como para las decisiones sobre asuntos ambientales generales (políticas, programas, planes, estrategias, entre otros).

DAR A CONOCER CONTENIDOS. QUÉ INFORMACIÓN DEBE OFRECERSE SOBRE LOS PROYECTOS, ACTIVIDADES U OTRAS AUTORIZACIONES AMBIENTALES

En relación con la difusión de los contenidos, las normas establecen distintos requisitos concretos según el tipo de decisión que esté siendo evaluada.

4. Puede tomarse como ejemplo la guía “Anti-harassment Policy, including bullying and sexual harassment, for IUCN events” (2019) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Disponible en: https://www.iucncongress2020.org/sites/www.iucncongress2020.org/files/iucn_staff/pages/anti-harassment_policy_for_iucn_events_-_22_march_2019_annex_1.pdf

En el caso de los proyectos o actividades, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley N° 25.675, “los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos”.

Por su parte, el artículo 7.17 del Acuerdo de Escazú plantea que “en lo que respecta a los procesos de toma de decisiones ambientales a los que se refiere el párrafo 2 del presente artículo, se hará pública al menos la siguiente información:

- a) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto;
- 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) del presente párrafo 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.

La información referida se pondrá a disposición del público de forma gratuita, de conformidad con el párrafo 17 del artículo 5 del presente Acuerdo”.

En estos casos, entonces, las autoridades a cargo del proceso deberán proporcionar, como mínimo, la información detallada en el artículo citado.

Asimismo, las autoridades competentes tienen la obligación de hacer públicas las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.

¿QUÉ OTRA INFORMACIÓN DEBE BRINDARSE?

Es importante que las autoridades garanticen el acceso a la información ambiental y **también a aquella que no sea de carácter estrictamente ambiental**, como la información financiera relativa a una obra o actividad, **pero que se vincule con ella**. Ello, por cuanto será importante que la población pueda contar con todos los elementos necesarios para formar una posición. Esto es válido para los proyectos concretos, pero también en los casos en que se debate una política, plan, programa, estrategia o regulación.

La obligación de entregar la información sin costo

El artículo 5.17 del Acuerdo de Escazú dispone que “la información ambiental deberá entregarse sin costo, siempre y cuando no se requiera su reproducción o envío”. Indica, también, que “los costos de

reproducción y envío se aplicarán de acuerdo con los procedimientos establecidos por la autoridad competente. Estos costos deberán ser razonables y darse a conocer por anticipado, y su pago podrá exceptuarse en el caso que se considere que el solicitante se encuentra en situación de vulnerabilidad o en circunstancias especiales que justifique dicha exención”.

La información debe proporcionarse gratuitamente. Solo podrán cobrarse costos razonables de reproducción y envío, y deben informarse anticipadamente a quien la solicita.

Puede exceptuarse del pago a personas o grupos en situación de vulnerabilidad o en circunstancias especiales, con el fin de que el costo no se constituya en un obstáculo para acceder a la información.

Además, en la medida de lo posible, las autoridades deberán esforzarse por asegurar que la información ambiental sea **reutilizable, procesable y esté disponible en formatos accesibles, sin restricciones para su reproducción o uso.**

Recomendaciones para asegurar el acceso a la información sobre el proceso de participación y los contenidos de la iniciativa

a. Realizar un diagnóstico sobre las características del público interesado en el proceso participativo y diseñar mecanismos para asegurar que conozcan la realización del proceso y todos sus pormenores.

b. Establecer un plazo prudencial para informar al público del proceso participativo, a fin de asegurar que se ponga al tanto a toda persona que pueda estar interesada en participar.

c. Identificar los medios idóneos para alcanzar a toda la población interesada o potencialmente afectada por la iniciativa.

d. Incluir la difusión a través de medios locales de comunicación, medios especializados en función de la actividad de que se trate, **plataformas utilizadas por el público interesado y otros mecanismos** que se consideren apropiados para que la población pueda tomar conocimiento del proceso a tiempo para poder acceder a la información, evaluarla y tomar una postura al respecto.

e. Consultar el formato más adecuado para recibir y analizar la información de forma tal que permita comprender la información.

f. Publicar en la página web de la autoridad el registro de los pedidos de informes recibidos, y la respuesta otorgada.

g. Hacer llegar a la población la información brindada en virtud de las respuestas a los pedidos de informes.

h. Consultar con el público interesado cuáles son los medios y formatos más convenientes para permitirles requerir información, obtenerla y analizarla.

i. Consultar con el público interesado qué tipo de asistencia requieren para comprender la información.

j. Generar información ambiental que permita establecer líneas de base sólidas para identificar los potenciales impactos de una actividad, y tomar decisiones basadas en evidencias.

k. Entregar toda la información de índole ambiental, así como la que, aunque no revista tal carácter estrictamente, se vincule con ella o pueda ser de utilidad para comprender si una actividad resultará susceptible de generar impactos significativos en el ambiente.

l. Facilitar la entrega de la documentación completa obrante en el expediente por el cual tramite el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental correspondiente, sin perjuicio de la entrega del resumen pertinente.

m. Conformar comités para el monitoreo del Plan de Gestión Ambiental.

n. Brindar capacitaciones técnicas para la población directamente afectada por la iniciativa para que pueda participar con conocimiento de los factores a monitorear y pueda evaluar eficazmente los resultados de las medidas implementadas.

o. Contemplar costos de capacitaciones técnicas para la población en el presupuesto de la obra o proyecto.

¿CÓMO SE INTEGRAN LOS APORTES DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIÓN?

Una vez finalizada la instancia de participación, el artículo 7.7 del Acuerdo de Escazú determina que **“el derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación”**.

Concluido el proceso de participación, y antes de tomar la decisión correspondiente, la autoridad convocante deberá tomar debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.

La decisión deberá ser razonada, motivada y contar con la correspondiente legitimación.

Ello aplica asimismo en relación con la consideración de los informes y dictámenes emitidos por las demás reparticiones de gobierno que hayan sido involucradas en el proceso o instituciones, entidades o expertos externos consultados.

Estos informes y dictámenes deben ser publicados y darse a conocer al público de forma efectiva.

¿QUÉ DEBE INFORMARSE SOBRE LA DECISIÓN ADOPTADA?

El artículo 7.8 del Acuerdo de Escazú establece que **“cada Parte velará por que, una vez adoptada la decisión, el público sea oportunamente informado de ella y de los motivos y fundamentos que la sustentan, así como del modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones. La decisión y sus antecedentes serán públicos y accesibles”**.

Si bien la opinión u objeción de los participantes vertida en el proceso de participación celebrado no tiene carácter vinculante, es decir, las autoridades convocantes pueden tomar una decisión contraria a las manifestaciones vertidas en los espacios participativos, la normativa exige que, para que tal decisión tenga validez, la autoridad convocante fundamente el apartamiento de esas observaciones.

En este sentido, el artículo 20 de la Ley N° 25.675 General del Ambiente establece que **“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”**.

Así, la autoridad deberá explicitar los motivos y fundamentos que sustentan la decisión, el modo en que se tuvieron en cuenta las observaciones planteadas en los procesos participativos, así como en los procesos de consulta con otros sectores del gobierno, con entidades, instituciones o especialistas independientes, y con otras jurisdicciones, de corresponder.

En el caso de procesos de Evaluación de Impacto Ambiental, la Declaración de Impacto Ambiental emitida como consecuencia de una decisión que admita su otorgamiento no puede ser expedida en forma condicionada ni contener elementos de índole condicional o hipotética.

La autoridad tiene el deber de informar de modo oportuno al público una vez adoptada la decisión, así como también los motivos y fundamentos que la sustentan, y el modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones.

¿CÓMO DEBE DIFUNDIRSE LA DECISIÓN ADOPTADA?

El artículo 7.9 del Acuerdo de Escazú dispone que **“la difusión de las decisiones que resultan de las evaluaciones de impacto ambiental y de otros procesos de toma de decisiones ambientales que involucran la participación pública deberá realizarse a través de medios apropiados, que podrán incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, de forma efectiva y rápida. La información difundida deberá incluir el procedimiento previsto que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes”**.

La autoridad tiene la obligación de tomar medidas efectivas para divulgar de forma rápida y efectiva la decisión tomada, así como sus antecedentes y la información referida a los mecanismos para ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes, tanto contra la decisión como contra el procedimiento para llegar a ella.

A su vez, deberá informar los mecanismos que permitan al público presentar los reclamos administrativos que considere pertinentes tanto en relación con el contenido de las decisiones adoptadas como en virtud del procedimiento desarrollado para el acceso a la información y a la participación.

Recomendaciones para considerar los aportes de la participación e informar y difundir la decisión adoptada

- a. Deberá darse **respuesta a la totalidad de las consideraciones vertidas en los procesos participativos**. En los casos en que existan consideraciones similares, podrán agruparse.
- b. Tanto para los procedimientos de proyectos específicos como para políticas generales, **la difusión de los antecedentes debe incluir las alternativas evaluadas**, tanto para el proyecto como para las políticas, planes o programas correspondientes.
- c. En el caso de la Evaluación Ambiental Estratégica, **deberán difundirse las conclusiones de la evaluación**.

V. Obligaciones relativas a la consulta a pueblos indígenas

El artículo 7.15 del Acuerdo de Escazú establece que **“en la implementación del presente Acuerdo, cada Parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales”**.

En este marco, en el caso en que se debatan medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar a comunidades indígenas, la autoridad a cargo del proceso de toma de decisión debe llevar adelante, con carácter previo, un proceso de consulta libre, previa e informada, de conformidad con los mandatos establecidos en el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por nuestro país por la Ley N° 24.071, así como con las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Es importante destacar que este proceso es independiente de que la cuestión a debatir sea o no ambiental. En casos en que las iniciativas tengan implicancias ambientales, el proceso de consulta deberá articularse con los procesos participativos que se establezcan para el tratamiento de aquellas.

El proceso de consulta debe ser acordado con las comunidades involucradas en cada caso. En este sentido, puede suceder que tales comunidades ya cuenten con procesos establecidos específicamente para la consulta⁵.

Se destaca que el proceso de consulta libre, previa e informada tiene una naturaleza propia derivada de los derechos indígenas, y por lo tanto tiene características específicas que deben respetarse, y que se articulan con los procesos de participación ciudadana pero que son instancias distintas que no deben confundirse ni sustituirse unas por otras.

Los procesos de consulta tendientes al consentimiento libre, previo e informado deben llevarse a cabo en un marco de respeto tanto de los derechos de las comunidades sobre las tierras y territorios que habitan, ocupan y/o utilizan como de su relación con los recursos naturales existentes en dichos territorios, su vínculo con el entorno, su cultura y espiritualidad, y sus aspiraciones con relación al modelo de desarrollo local.

Deberá garantizarse, además, que las comunidades no sufran manipulación, fuerza, coerción ni intimidación en la toma de decisiones y manifestación de sus deseos.

Es obligación del Estado velar por el cumplimiento de estos mandatos, y no puede delegar tal obligación a actores privados.

Como se mencionó anteriormente, el derecho a la consulta no se limita a los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental o Evaluación Ambiental Estratégica, sino que debe llevarse a cabo ante cualquier iniciativa legislativa o administrativa susceptible de afectación a los pueblos indígenas. En este sentido, se destaca que los procesos de consulta con comunidades suelen tener lugar de forma independiente a los procesos participativos de la ciudadanía en general y suelen ser llevados adelante por las autoridades competentes en materia de asuntos indígenas.

La consulta debe realizarse de forma previa a la adopción de la decisión. Debe ser informada, es decir, que las comunidades deben contar con toda la información de forma transparente, comprensible, completa y oportuna (de conformidad con los estándares de aplicación en materia de acceso a la información) para poder tomar una decisión fundada. En este sentido, se destaca que debe asegurarse

5. Como ejemplo, cabe citar el caso de las comunidades indígenas de la cuenca Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc en las provincias de Salta y Jujuy, que han establecido el protocolo “Kachi Yupi” para los procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado que deban realizarse con ellas.

que cuenten no solo con la información ambiental sino también la económica, ya que en ciertos casos se prevé su participación en los beneficios que la actividad pueda reportar (artículo 15.2 del Convenio N° 169 de la OIT).

Debe desarrollarse de buena fe, sin coerciones, amenazas, manipulación ni intimidación de los integrantes de la comunidad, en un contexto de respeto mutuo y confianza para llegar a un entendimiento.

Asimismo, debe ser adecuada a las costumbres, tradiciones y formas de vida de cada comunidad, y desarrollarse de conformidad con sus instituciones representativas, en un marco de cooperación, para la protección de los derechos y la integridad de las comunidades.

Recomendaciones para la implementación de la consulta a pueblos indígenas

a. Realizar un **mapeo de todas las comunidades** susceptibles de ser afectadas por una iniciativa administrativa o legislativa.

b. Coordinar acciones entre la autoridad a cargo de la evaluación de la iniciativa que se trate con la autoridad en materia de asuntos indígenas para **asegurar que se lleven adelante adecuadamente los procesos de consulta correspondientes** y se integren sus resultados en el proceso de toma de decisiones.

b. **Diseñar junto a la comunidad el proceso de consulta apropiado a la cultura de los pueblos.** Respetar sus instituciones, su gobernanza y todo mecanismo que hayan establecido a los efectos de la consulta y el otorgamiento del consentimiento. En caso de contar con un protocolo de consulta y consentimiento libre, previo e informado, establecer conjuntamente medidas para llevar adelante los procesos correspondientes de conformidad con las disposiciones que allí se hayan definido.

c. **Establecer mecanismos, medios y formatos apropiados según sus características sociales, culturales, económicas, geográficas y de género.** No será apropiado, por ejemplo, establecer mecanismos digitales o a través de internet por cuanto las comunidades indígenas en muchos casos no cuentan con acceso a electricidad o a medios de comunicación.

d. **Respetar los tiempos que las comunidades necesiten** para desarrollar adecuadamente los procesos de consulta y otorgamiento de su opinión sobre la iniciativa de que se trate.

e. **No sustituir los procesos de consulta mediante otros espacios participativos.**

f. **Generar espacios para el debate entre las comunidades indígenas y el público en general,** con el objetivo de promover la integración de miradas y conocimientos, y que las reflexiones construidas colectivamente contribuyan a la decisión que se adopte.

g. **No deberá delegarse el proceso** de consulta y consentimiento libre, previo e informado en actores privados.

h. **Respetar la opinión de las comunidades indígenas** sobre la realización de una obra, proyecto, plan, programa u otra iniciativa que afecte sus derechos.

i. **Otorgar flexibilidad a los procesos de consulta a fin de poder adaptarlos a la cultura de los distintos pueblos, sin perjuicio de que cuenten con un protocolo propio o no.** A modo de ejemplo, deberá tenerse en cuenta la posibilidad de mantener reuniones en espacios comunitarios, o que no pertenezcan a la administración pública; así como también de celebrar encuentros en horarios o días no laborales, a fin de que los integrantes de las comunidades puedan organizarse para trasladarse a los centros de encuentro y no deban desatender sus actividades cotidianas.

ANEXO. EJEMPLOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA TEMPRANA

La participación pública temprana puede implementarse en distintos momentos de un proceso. Así como es fundamental en los asuntos ambientales, también lo es en otras políticas públicas y proyectos, cuya implementación es un buen ejemplo. A continuación, se mencionan a modo ilustrativo y sin carácter taxativo, algunos casos en los que debe tener lugar la participación pública temprana y se indica el momento del proceso en el que debe implementarse.

EJEMPLO 1. PARTICIPACIÓN PÚBLICA TEMPRANA EN LA ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DE NORMAS

Es un mecanismo creado en el Decreto PEN N° 1172/03 para el dictado de normas administrativas del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) o de proyectos de ley que el PEN someterá al Congreso de la Nación y que tiene como objetivo lograr una mejor calidad normativa al involucrar a la ciudadanía en su elaboración.

Si bien estas normas o proyectos de ley no necesariamente deben ser de índole ambiental, se incorpora aquí un cuadro sintético a fin de ilustrar la instancia de participación temprana que tiene lugar de acuerdo con la norma que lo regula.

El diagrama siguiente ilustra las distintas etapas de la aprobación de un proyecto, política o plan, y la instancia puntual en la que debe implementarse la consulta temprana.



Fuente: elaboración propia según Decreto PEN N° 1172/03.

EJEMPLO 2. LICITACIÓN DE CONCESIONES Y/U OBRAS PÚBLICAS SUSCEPTIBLES DE GENERAR IMPACTOS SIGNIFICATIVOS EN EL AMBIENTE O AFECTAR LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN

En este caso, la participación temprana debe garantizarse en una instancia de información, evaluación de alternativas y observaciones del público, de modo tal que debe ir acompañada también de una consulta libre, previa e informada. Un ejemplo claro de esto es el procedimiento de adjudicación de permisos para la exploración minera.

El diagrama siguiente ilustra las distintas etapas de la licitación de una obra pública y la instancia puntual en la que debe implementarse la consulta temprana.



Fuente: elaboración propia.

EJEMPLO 3. EVALUACIÓN DE PROYECTOS

La participación pública temprana también incluye las instancias de evaluación y monitoreo. Así, es una instancia fundamental que puede tomar la forma de procesos participativos en la evaluación de alternativas respecto de la localización de la obra o actividad, tecnologías a utilizar y bienes ambientales a emplear, entre otros.

REFERENCIAS

A. Naser, A. Williner y C. Sandoval, "Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/184), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

"FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES c/ YPF SA s/ VARIOS", Expte. N° CAF 64.727/2018/CA1, CÁMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA V, Agosto 2021.

"GODOY, RUBEN OSCAR c/ ESTADO NACIONAL s/AMPARO AMBIENTAL", Expte. N° 58/2022, JUZGADO FEDERAL DE MAR DEL PLATA 2, 11/2/22.

"GODOY, RUBÉN OSCAR C/ ESTADO NACIONAL – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE S/ AMPARO AMBIENTAL", Expte. FMP 58/2022; "ORGANIZACIÓN DE AMBIENTALISTAS AUTO-CONVOCADOS C/ MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN Y OTRO s/ AMPARO LEY 16.986", Expte. FMP 70/2022; "MONTENEGRO, GUILLERMO TRISTÁN C/ MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE S/ AMPARO AMBIENTAL", Expte. FMP 98/2022; y "FUNDACIÓN GREENPEACE ARGENTINA Y OTROS C/ ESTADO NACIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y OTROS S/ AMPARO AMBIENTAL", Expte. FMP 105/2022; CÁMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA, Junio 2022.

"Guía para la elaboración de una Evaluación Ambiental Estratégica". 2019. Aprobada por Resolución N° 337/2019 de la SECRETARÍA DE GOBIERNO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE de la Nación.

Josse, Carmen, "Información ambiental para la participación y la toma de decisiones sobre biodiversidad: un enfoque ciudadano" en D. Barragán, V. Torres y C. de Miguel, "Desafíos en el marco del Acuerdo de Escazú: gestión de la información sobre biodiversidad en países megadiversos", serie Seminarios y Conferencias, N° 97 (LC/TS.2022/20), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47769/1/S2100845_es.pdf

Sandoval, C.; Sanhueza, A.; Williner, A.; "La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar". Publicación de las Naciones Unidas. ISSN 2518-3923. LC/L.4069/Rev.1. LC/IP/L.342/Rev.1. 2015.