

PROPUESTA DEL PUBLICO.

Artículo 8: Acceso a la Participación Pública.

Este documento preparado por expertos está organizado en función de las barreras que hoy existen en materia de participación pública en los asuntos ambientales¹.

Luego de una definición sobre participación pública y su relevancia se plantean siete (7) prioridades necesarias de abordar para superar las barreras hoy existentes.

Bajo cada prioridad se realizan propuestas a los párrafos del artículo 8 relacionados a esa prioridad.

Una efectiva participación de los diversos actores en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales es un pre requisito clave para el desarrollo sostenible. Este derecho humano permite canalizar las voces, preocupaciones y conocimientos de las personas a las decisiones sobre asuntos ambientales. Además una participación pública temprana es un elemento clave para la prevención de conflictos socio ambientales.

Prioridades.

1. Mayores oportunidades para la participación obligatoria en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales, y las revisiones y actualizaciones de estas decisiones.
2. Notificaciones efectivas y acceso a información adecuada sobre propuestas de planes, proyectos y políticas.
3. Acceso a una información adecuada sobre la toma de decisiones de los EIA, la cual es gratuita y de no técnica.
4. Aportes de la ciudadanía son oportunos, cuando todas las opciones son posibles incluyendo la de no realizar el proyecto.
5. Mayor rendición de cuentas sobre la incorporación de los resultados de la participación.
6. Se realizan esfuerzos especiales para identificar e involucrar a aquellos directamente afectados por las decisiones ambientales, los grupos vulnerables y las comunidades indígenas.

¹ Andrea Cerami, Euren Cuevas, Nicole Mohammed, Andrea Sanhueza y Tomás Severino.

1. Mayores oportunidades para la participación obligatoria en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales, y las revisiones y actualizaciones de estas decisiones²

Nuestra propuesta:

8.2. Dicha participación se asegurará ~~[PÚBLICO Dicha participación se asegurará~~ **Las Partes deberán implementar medidas prácticas apropiadas u otras provisiones para la participación del público** en los procesos de toma de decisiones relativos a proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, la conservación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales [Jamaica, Costa Rica, Paraguay: **o la salud pública**], en particular, en aquellos sujetos a evaluación de impacto ambiental y, según proceda, en otros procesos de autorizaciones ambientales [y **sus revisiones sustantivas**. [Argentina, Costa Rica: sustantivas] **[PÚBLICO apoya la inclusión de revisiones y apoya propuesta de Costa Rica de eliminar sustantivas]**

JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA 8.2

El párrafo 8.2. es clave para este Artículo ya que define el alcance de las actividades que tendrán procedimientos de participación garantizados. Por lo tanto debe estar escrito de forma clara y no ambigua.

Este párrafo debe comenzar con la frase “las Partes”, de otra manera no queda claro de quién es la obligación de proveer las oportunidades para participar. Es importante notar que los gobiernos sólo pueden proveer las oportunidades para la participación, ellos no pueden garantizar que la gente participe. Por lo tanto, la palabra “asegurar” debe ser eliminada por que no es apropiada en este contexto.

Apoyamos fuertemente la inclusión de “revisiones” y de “salud pública”. Éstos amplían el alcance del mandato de la obligación de proveer la participación y de asegurar que los procedimientos de participación sean obligatorios en situaciones donde un proyecto haya sido revisado o donde haya habido cambios en los

² **Las Directrices de Bali** asociadas a la superación de esta barrera son: **8:** Temprana y efectiva participación pública en el proceso de adopción de decisiones; **9:** Las autoridades buscan activamente la participación pública transparente y consultiva; y, **13.** Participación pública en la preparación de reglas jurídicamente vinculantes, formulación de políticas, planes y programas

alcances del proyecto.

Recomendamos que la palabra “sustantiva” de la propuesta de Argentina y Costa Rica sea eliminada puesto que el término “revisiones” está ya incluido en la frase “que puedan tener un impacto significativo”. Por lo tanto, tendrán procedimientos de participación aquellas decisiones que puedan tener un impacto significativo.

8.3. Las Partes se comprometen a implementar todas las medidas necesarias para facilitar la participación en otros asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento ambiental del territorio, las políticas, estrategias, planes, programas y reglamentos, **[y sus revisiones sustantivas]**, [Argentina, Costa Rica: sustantivas] **[PÚBLICO revisiones sustantivas, actualizaciones o reexaminaciones]** entre otros.

8.4. [Cada Parte garantizará que, cuando una autoridad competente reexamine o actualice proyectos, actividades, políticas, planes, normas, reglamentos, programas y estrategias susceptibles de generar impactos ambientales, se respeten las disposiciones contenidas en el presente artículo.] **[PÚBLICO apoya la permanencia de este numeral]**

JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA 8.3 Y 8.4

El 8.4 no debe ser eliminado sobretodo si la sugerencia de incluir el término ‘revisiones sustantivas’ en el párrafo anterior no es aceptada. Cabe notar que previas referencias a ‘revisiones sustantivas’ son más acotadas en su alcance que la frase ‘reexaminar o actualizar’. Lo que constituye una revisión sustantiva puede ser mucho más acotado que lo que implica una actualización o re examinar. Porque en una estricta lectura literal de la frase, las revisiones se refieren sólo a los cambios en el ámbito de la actividad en sí, pero no necesariamente a las circunstancias en las que se está considerando la actividad. Por ejemplo, la referencia a una "revisión sustantiva" puede no ser lo suficientemente amplia para incluir una renovación del permiso, en la que los parámetros de la actividad en sí no han cambiado, pero las circunstancias locales han cambiado, como el entorno y el efecto acumulativo con otras actividades que pueden no haber existido durante la concesión inicial del permiso. Estos cambios circunstanciales podrían justificar un nuevo examen de un proyecto y, como resultado, una ronda adicional de consultas.

Si existe consenso de eliminar el 8.4, una propuesta alternativa puede ser incluir las palabras «actualizaciones o reexaminaciones» en 8.2 y 8.3, como se ilustra en el punto 8.3. anterior.

Es común que no se realicen consultas cuando un proyecto se modifica. En el Caribe fue objeto de litigación el no haber realizado una segunda ronda de

consultas cuando un proyecto fue revisado. Ver el caso de Jamaica de JET, NEPA, NRCA³

2. Notificaciones efectivas y acceso a información adecuada sobre propuestas de planes, proyectos y políticas⁴.

Nuestra propuesta.

8.7 Se difundirá toda la información relevante [**PUBLICO en forma efectiva, objetiva, comprensible y oportuna para la participación del público en la toma de decisiones relacionadas al ambiente que deberá**] para la participación del público, que incluirá, entre otras cosas [Chile, Brasil: Se pondrá a disposición del público toda la información relevante para su participación, que incluirá, entre otras cosas **Dicho procedimiento contemplará notificaciones públicas** {México:públicas} },**[PUBLICO en particular, aquellas incluidas en la letra c) y/o] o por otros medios adecuados, incluidos los medios electrónicos y/u orales, de**:[Argentina:pasar a) al encabezamiento)]

a)el tipo o naturaleza de la decisión [Chile: **a través de un lenguaje no técnico**], incluido, dentro de lo posible, [Argentina: **dentro de lo posible cuando corresponda**] un resumen no técnico de la misma;

b) la **autoridad competente** y otras autoridades involucradas, y [Argentina: **a) asimismo se informará la autoridad competente y otras autoridades involucradas,**]

c) el procedimiento previsto, incluyendo fechas de inicio y término, mecanismos y, cuando corresponda, lugares de consulta o audiencia pública.

Toda la información indicada anteriormente debe ser entregada en forma gratuita.

⁶ http://www.jamentrust.org/wp-content/uploads/2016/03/Final_Judgement_Palisadoes_Judicial_Review.pdf.

Otro ejemplo de esto puede ser encontrado en República Dominicana, donde el INSAPROMA conjuntamente con otras organizaciones como la Academia de Ciencias, llevaron un caso en donde un proyecto de un complejo turístico inmobiliario y centro comercial, se modificó para introducir un espectáculo de delfines, sin EIA. La modificación se aprobó sin consulta alguna y presentó un caso para revocar el permiso, sobre la base de que el ruido resultante del espectáculo de delfines tendría un impacto significativo en los residentes del complejo.

⁴ **Directriz de Bali 10** Los Estados deberían garantizar que toda la información que reviste importancia para el proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente se pone a disposición de los miembros del público interesado de manera objetiva, comprensible, oportuna y efectiva.

JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA 8.7

1. El término información «relevante para la participación del público» es un término discrecional y acotado. ¿Quién determina qué es relevante para la participación y por qué criterios? Además, lo que debe ponerse a disposición debe referirse a la decisión tomada y no al proceso de participación; la decisión que se va a tomar debe ser el punto de referencia apropiado cuando se está considerando qué información debe estar accesible.⁵

2. No se debe cobrar por ninguna de la información que está incluida en esta sección. .

3. Toda la información indicada en el párrafo c debe ser publicada en un anuncio público y comunicada al público de la forma más apropiada a sus circunstancias locales (entregada en forma personal, en Iglesias, edificios públicos locales). No es suficiente solo 'difundir' la información sobre los detalles de cuándo y dónde la consulta pública se va a realizar.

Por ejemplo, publicando la información en el sitio web de la autoridad puede no ser suficiente. Por esta razón muchos de los Países Signatarios tienen la obligación legal de publicar esta información en la prensa escrita. Es por esto que hemos insertado un párrafo que indica que en particular los elementos incluidos en el 8,7 deben ser parte de este anuncio público.

4. También sugerimos la incorporación en el chapeau de las palabras 'objetiva, comprensible, oportuna y efectiva', las cuales califican la forma en que la información debe ser entregada. Estos adjetivos están presentes en las Directrices de Bali y son similares a las incluidas en el 8.4 alt más abajo, que ha sido apoyado por Jamaica, México, Costa Rica y Colombia. Cualquiera decisión final debe ser comunicada de acuerdo a estos conceptos.

5. Nuestra opinión es que el 8.7 debe ser separado en dos obligaciones. que por un lado establezcan los requerimientos para las notificaciones y por otro los requerimientos que se refieren a la información que debe estar disponible para su revisión.

Nuestra propuesta:

8.7 A NOTIFICACIÓN PÚBLICA

El público debe estar informado, ya sea a través de una notificación pública o por

⁵ Creemos que la formulación de las Directrices de Bali, que establece que los Estados deben garantizar que toda la información pertinente para la adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente se haga disponible, es más amplia y menos subjetiva.

otros medio apropiados, incluidos electrónicos y orales, de forma efectiva y temprana sobre las siguientes materias:

- a. El tipo o naturaleza de la toma de decisiones ambientales en lenguaje no técnico;
- b. La autoridad competente responsable del proceso de toma de decisiones [y de otras autoridades públicas implicadas];
- c. El procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización del procedimiento, así como las oportunidades ofrecidas al público para participar, en particular, las autoridades competentes a partir de las cuales se puede obtener la información pertinente, Las preguntas pueden ser presentadas, y los detalles del horario para la transmisión de comentarios o preguntas, incluyendo la fecha y el lugar de cualquier consulta pública o audiencia, según corresponda.

8.7 B REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN

La autoridad competente identificará el alcance de la información que a su juicio sea relevante en la toma de decisiones para una efectiva participación del público, buscando mejorar la facilidad de acceso, asegurando que el público tenga un acceso efectivo y sin costo a esta información tan pronto como ésta esté disponible.

La información pertinente abarcará al menos lo siguiente:

- a) descripción del área de influencia y características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesta;
- b) descripción de los potenciales efectos e impactos del proyecto o actividad en el ambiente y en los seres humanos.;
- c) descripción de las alternativas a la propuesta de proyecto o actividad. Incluyendo sitios alternos y tecnologías, donde proceda.
- d) Una descripción de las medidas establecidas para prevenir, reducir y compensar aquéllos efectos o impactos, y los medios para la verificación del cumplimiento de tales medidas.
- e) un resumen en lenguaje no técnico de a), b) y c) anteriores; y
- f) los informes y opiniones dirigidos a la autoridad pública;

6. Finalmente la propuesta 8.7 alt también es inadecuada por las razones expuestas anteriormente.

8.7.alt Toda la información relevante para la participación del público se difundirá de manera oportuna, clara y comprensible, {Jamaica, Costa Rica, Colombia: incluidos el tipo y naturaleza de la actividad}, el procedimiento previsto, las fechas de inicio, los mecanismos y, cuando corresponda, los lugares de consulta o audiencia pública {Colombia: ~~lugares de consulta o audiencia pública~~ lugares del mecanismo o espacio de participación} y la

autoridad competente relevante a la que el público debería enviar comentarios. [Jamaica, México, Costa Rica, Colombia].

Esta formulación no es apropiada, porque mezcla la información que necesita ser puesta a disposición y la información que requiere ser publicitada activamente a través de la notificación y otros medios apropiados. En todo caso estamos de acuerdo con la sugerencia de Jamaica de que la información debe ser “oportuna, comprensible y clara” por lo que hemos incluido estos factores en nuestra propuesta de opción B.

8.17 Será pública toda la información relevante para la evaluación de impacto ambiental de proyectos y actividades [**PUBLICO referidos en el Art. 8.2 deberán**], [de acuerdo con el artículo 8.2], [según corresponda,] [**PUBLICO ser entregada para su revisión en forma gratuita**] que comprenderá, como mínimo: [Costa Rica: **De acuerdo con el artículo 8.2, la información relevante comprenderá, como mínimo, lo siguiente:**]

3. Acceso a una información adecuada sobre la toma de decisiones de los EIA, la cual es gratuita y de no técnica.

Las obligaciones relacionadas con hacer la información disponible en los EIA deben ser ampliadas para lograr un acceso más amplio y comprehensiva. De esta forma la información será accesible, gratuita y no técnica.

Nuestra propuesta:

8.7 Alt Será pública toda la información relevante para la evaluación de impacto ambiental de proyectos y actividades [**PUBLICO referidos en el Art. 8.2 deberán**], [de acuerdo con el artículo 8.2], [según corresponda,] [**PUBLICO ser entregada para su revisión en forma gratuita**] que comprenderá, como mínimo: [Costa Rica: **De acuerdo con el artículo 8.2, la información relevante comprenderá, como mínimo, lo siguiente:**]

a) descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuestos;

b) descripción de los principales [Argentina, Brasil: principales] impactos ambientales y sociales, positivos o negativos [Brasil, Chile: positivos y/o negativos] del proyecto o actividad;

c) descripción de las medidas [México, Argentina: **de prevención y mitigación para reducir los impactos negativos previstas para prevenir o reducir esos efectos**] previstas para prevenir o reducir esos efectos;

d) un resumen [**PUBLICO en un lenguaje no técnico**] para favorecer la comprensión del público de los puntos a), b) y c) de este párrafo;

- e) los informes y dictámenes dirigidos a la autoridad pública;
- f) [Colombia: **referencia a**] [Costa Rica: **descripción de**] las tecnologías disponibles y opciones [**y lugares {sitios} alternativos**], y
- g) acciones de monitoreo de la implementación de las medidas del estudio de impacto ambientales.

JUSTIFICACION PROPUESTA 8.7alt

Apoyamos la propuesta de Costa Rica de vincular este párrafo con el 8.2. Esta provee de claridad al texto. La palabra 'impacto' debe ser eliminada para ampliar el alcance de esta obligación y para que sea consistente con lo establecido en el 8.2.

4. Aportes de la ciudadanía son oportunos, cuando todas las opciones son posibles incluyendo la de no realizar el proyecto⁶.

Nuestra propuesta.

8.5. Cada Parte adoptará medidas para asegurar [Jamaica: adoptará medidas para asegurar **asegurar**] que la participación del público comience en etapas tempranas [Argentina: tempranas **previas**] [**PUBLICO cuando todas las opciones están todavía abiertas y cuando**]~~en las que~~ pueda ser debidamente considerada [Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay, Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana: **y así incidir** {Paraguay: incidir **tener protagonismo**} **en la decisión ambiental respectiva**] [Colombia: **y así contribuya en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales**].

JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA 8.5

La referencia a "todas las opciones abiertas" puede ser encontrada en la Convención de Aarhus⁷ y en las Guías de Bali, y busca proveer claridad sobre la frase "temprana". Señala la necesidad de tener consultas cuando la "no acción" o la alternativa de la opción cero es aún una posibilidad. Esta especificidad es

⁶ *Directriz de Bali 8. Los Estados deberían garantizar que existen oportunidades para una participación del público efectiva y desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente. Para ello, se debería informar a los miembros del público interesado las oportunidades que tienen de participar en una etapa inicial del proceso de adopción de decisiones.*

⁷ Art 6 (4) 'Cada Parte proveerá para la participación temprana del público, cuando todas las opciones están abiertas y la participación efectiva pueda llevarse a cabo'

importante porque existen muchos ejemplos en la región sobre la participación llevándose a cabo después de cambios significativos en terreno.

En la región es una práctica común la de segmentar los grandes proyectos en secciones más pequeñas de forma de solicitar autorizaciones que no requieren en sus etapas iniciales EIAs o participación pública. Por ejemplo, muchos grandes desarrolladores solicitan permisos al inicio de los proyectos sólo para limpiar la zona. Tal solicitud no requiere de EIA o consulta. Como resultado, al momento que el público es consultado las circunstancias en el terreno han cambiado y no existe una alternativa genuina de la opción cero⁸.

La participación debe tener al menos un “impacto” mínimo en la decisión. Esto en concordancia con las Directrices de Bali, que establecen la “debida consideración” en la toma de decisiones. (Directriz 11)

5. Mayor rendición de cuentas sobre la incorporación de los resultados de la participación.

Existen pocas provisiones en los países de ALC que requieran a las autoridades demostrar cómo han sido considerados los aportes del público en la decisión en cuestión.

Este tipo de información provee de transparencia y legitimidad al proceso de toma de decisiones. Además, una explicación clara sobre el fundamento de la decisión es clave para el funcionamiento de los mecanismos de acceso a la justicia, si es que el público decide apelar la decisión.⁹

Nuestra Propuesta

8.9 bis: [Chile, Brasil: La autoridad competente deberá notificar oportunamente [Brasil: y por escrito] de la decisión adoptada **[PÚBLICO: incluyendo los términos y razones que fundamentan la decisión]** siguiendo un procedimiento

⁸ *Un ejemplo de esto puede ser encontrado en el caso Pear Tree Bottom. Las consultas públicas fueron llevadas a cabo el día en que el terreno donde se construiría el hotel estaba con los trabajos del bulldozer para la preparación de la construcción de que era objeto la consulta. De manera similar en Trinidad y Tobago, en el caso de la Fundación Karavan, donde la apelación se sustentaba en que la fundación había sido mañosamente segmentada en solicitudes de permisos más pequeñas que no requerían EIA, lo que resultó en que el proyecto fuera conducido sin consultas. Se hace notar que más de 300 hectáreas fueron deforestadas previo a la EIA y las consultas.. Esto resultó en severas consecuencias para la vida silvestre y los habitantes de los alrededores.*

⁹ *Directriz de Bali 11. Los Estados deberían garantizar que se tienen debidamente en cuenta las observaciones formuladas por el público en el proceso de adopción de decisiones y que esas decisiones se dan a conocer.*

apropiado que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes.] **[PÚBLICO incluido el derecho de apelación]**

JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA 8.9bis

Apoyamos mucho la propuesta de Brasil de incluir las palabras ‘por escrito’. Este es un requisito básico y fundamental en la toma de decisiones gubernamental y debe ser incluido en este párrafo. Esta incorporación coincide con el lenguaje del artículo 6.4, el cual incluye ambos requerimientos en relación a las decisiones ambientales. Para lograr consistencia el 8.9bis debe coincidir con los requerimientos bajo el 6.4.

6. Se realizan esfuerzos especiales para identificar e involucrar a aquellos directamente afectados por las decisiones ambientales, los grupos vulnerables y las comunidades indígenas.

El público directamente afectado debe ser identificado y apoyado en su participación. Medidas especiales deben implementarse para asegurar que reciben la información sobre la decisión final en forma oportuna y efectiva.

Nuestra propuesta:

8.18. Deberá **[PÚBLICO: identificarse e]** informarse con rapidez [Jamaica: al público, en particular al] **[específicamente] [PÚBLICO de acuerdo a lo establecido en el Art. 8.6, a través de medios apropiados]** al público **[directamente afectado]** de la decisión adoptada [México, Jamaica: **mediante formatos abiertos y accesibles**], **[PÚBLICO y en forma individual si es apropiado]**.

JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA 8.18:

8.18- Nos oponemos a la eliminación de las palabras ‘directamente afectadas’, Esta es una de las provisiones más significativas en esta sección, ya que establece la obligación de las autoridades competentes de poner especial cuidado de asegurar que aquellos que son mayormente afectados por la decisión sean informados de manera rápida y por los medios adecuados. Por lo tanto, poner la información en un sitio web, por ejemplo, no sería apropiado para el caso de una comunidad rural. La obligación debe poner la carga en la autoridad para el uso de los medios más apropiados para alcanzar a este importante grupo de personas. Los términos de formatos “abiertos y accesibles” no transmiten la intención de esta provisión. La referencia cruzada al art. 8.6 es importante pues establece los requerimientos mínimos para la notificación de todas las decisiones y debería ser incluida en este párrafo, ya que establece que la decisión debe incluir las razones,

debe ser por escrito y debe hacer referencia al derecho de apelación.

Nuestra propuesta.

8.19 Cada Parte debe asegurar que cuando un proyecto o actividad afecte a personas en situación de vulnerabilidad, grupos indígenas o territorios indígenas, se realizarán procesos de consultas con el objetivo de lograr su acuerdo o consentimiento antes que la decisión final sea tomada.

No existe una metodología específica para garantizar los derechos de los grupos indígenas, aunque se tomen decisiones sobre sus territorios y recursos naturales. Los grupos indígenas en la región viven en el territorio con la mayor biodiversidad y con muchos recursos naturales, no se garantizan sus derechos de acceso, al tomar decisiones ambientales sobre sus territorios y sin respeto por sus aspectos culturales. En particular a los grupos indígenas afectados no se les proporciona la información suficiente y culturalmente adecuada, son excluidos en la toma de decisiones, la cual muchas veces no toma en cuenta los aspectos tradicionales y culturales del grupo indígenas, no se les permite un efectivo acceso a la justicia.

En relación a los pueblos indígenas, el plano internacional y nacional se ha reconocido que su participación debe ser garantizada con medidas especiales. En particular, se deben realizar procesos de consultas indígenas con la finalidad de obtener su consentimiento libre, previo e informado.¹⁰

Los grupos indígenas así como las personas en situación de vulnerabilidad directamente afectados deben recibir un trato especial y se deben realizar esfuerzos para asegurar que existe un acuerdo antes que los proyectos que los pueden afectar avancen. Esto es por que estos grupos tienen un riesgo mayor de ser afectados por proyectos y porque su situación de vulnerabilidad significa que es difícil para ellos representar sus puntos de vista y participar plenamente.

Por lo tanto esta propuesta extiende la obligación de proveer oportunidades para la participación y llama a los gobiernos a diseñar e implementar consultas de una forma que logre obtener la aprobación de este grupo antes que la decisión sea

¹⁰ Estos derechos de participación para grupos vulnerables y comunidades indígenas han sido reconocidos en la Estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible. Además, en la región de ALC muchos países con grupos indígenas han ratificado el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

tomada.

.