

NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-2914

Participación de las partes interesadas en el proceso de licenciamiento y fiscalización ambiental y social

Paola Rosales
Cynthia Balbuena
Diana León

Banco Interamericano de Desarrollo
Unidad de Soluciones Ambientales y Sociales

Julio 2024



Participación de las partes interesadas en el proceso de licenciamiento y fiscalización ambiental y social

Paola Rosales
Cynthia Balbuena
Diana León

Banco Interamericano de Desarrollo
Unidad de Soluciones Ambientales y Sociales

Julio 2024



**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Rosales, Paola.

Participación de las partes interesadas en el proceso de licenciamiento y fiscalización ambiental y social / Paola Rosales, Cynthia Balbuena, Diana León; editores, Juan Martínez Álvarez, Mauricio Gonzalez.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2914)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Environmental policy-Citizen participation-Latin America. 2. Environmental policy-Citizen participation-Caribbean Area. 3. Environmental permits-Citizen participation-Latin America. 4. Environmental permits-Citizen participation-Caribbean area. I. Balbuena, Cynthia. II. León, Diana. III. Martínez Álvarez, Juan, editor. IV. Gonzalez, Mauricio, editor. V. Banco Interamericano de Desarrollo. Unidad de Soluciones Ambientales y Sociales. VI. Título. VII. Serie. IDB-TN-2914

Palabras clave: Licenciamiento ambiental, Gestión Ambiental, Participación Ciudadana

Códigos JEL: Q51, F64, F68

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





Nota técnica

Participación de las partes interesadas en el proceso de licenciamiento y fiscalización ambiental y social

Washington, DC
Julio 2024



Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Esta publicación sobre Pueblos Indígenas – Brechas entre los sistemas de licenciamiento y fiscalización ambiental y los estándares internacionales fue preparada en el marco del Dialogo Regional de Política (DRP) bajo la coordinación de Juan Martínez, Líder principal en temas sociales en ESG en colaboración con: Mauricio González, Consultor, ESG y Andreina Álvarez, Analista de Operaciones en ESG.

La publicación fue escrita y coordinada por especialistas de Social Capital Group:

Diana León – Coordinadora de la Publicación

Manuel Indacochea – Autor Principal

Angela Acevedo – Autora Principal

Brander Márquez – Investigador

Agradecimientos:

Al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental de Perú (OEFA), a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de Colombia (ANLA), el Ministerio del Interior de Colombia y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México (SERMANAT), por su compromiso y dedicación al brindar orientación y compartir sus experiencias que enriquecieron los aspectos clave de este documento.

Revisión Técnica en ESG:

A Patricia Henríquez, María Leticia Lopresti, Serge Troch y Juan Antonio Martínez especialistas de la Unidad de Soluciones Ambientales y Sociales (ESG) del Banco Interamericano de Desarrollo, por su exhaustiva revisión técnica y valiosos comentarios que mejoraron la integridad y claridad de este documento.

Banco Interamericano de Desarrollo

Unidad de Soluciones Ambientales y Sociales (VPS/ESG)

Diciembre 2023



Tabla de Contenido

1	Introducción	03
2	Conceptos y definiciones claves	13
3	La participación ciudadana en la gestión ambiental	16
4	Panorama del Acuerdo de Escazú en los países de la RedLAFICA	20
5	Aspectos clave en la participación	28
5.1	Involucramiento temprano _____	30
5.2	Acceso y divulgación de la información _____	34
5.3	Procesos de consulta _____	40
5.4	Participación en la fiscalización ambiental y social _____	46
6	Conclusiones y recomendaciones	54
6.1	Conclusiones _____	55
6.2	Recomendaciones _____	56
7	Anexos	58
Anexo 1	Sistemas nacionales de licenciamiento y fiscalización ambiental y social _____	59
Anexo 2	Metodología _____	60
Anexo 3	Modelo para la elaboración de un plan de participación de partes interesadas _____	59



Lista de Tablas

Tabla 1	Análisis comparativo modelos de sistemas nacionales de licenciamiento y fiscalización _____	09
Tabla 4.1	Estructura del Acuerdo de Escazú _____	22
Tabla 4.2	El Acuerdo de Escazú en los países miembros de la RedLAFICA ____	23
Tabla 5.1	Normativa respecto al acceso a la información pública _____	34
Tabla 5.2	Sistemas de Información Ambiental _____	36
Tabla 5.3	Países de la Red que han ratificado el convenio 169 _____	45
Tabla 5.4	Normativa sobre Monitoreo Ambiental Participativo _____	47

INTRODUCCIÓN





Introducción

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) fortalece los sistemas nacionales de licenciamiento y fiscalización ambiental y social, mediante los procesos de Diálogos Regionales de Política (DRP). Los DRP constituyen uno de los principales instrumentos para promover la colaboración entre funcionarios públicos, expertos en áreas clave del desarrollo, tomadores de decisiones y generadores de políticas públicas que trabajan en un mismo sector, con el propósito de facilitar el intercambio de experiencias, prácticas innovadoras y lecciones aprendidas¹.

En cumplimiento de este objetivo el BID apoya a la Red Latinoamericana de Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental² (RedLASEIA) y a la Red Latinoamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental³ (RedLAFICA), a través de estas iniciativas propicia el fortalecimiento de los sistemas nacionales de licenciamiento y fiscalización ambiental y social.

La RedLASEIA está conformada por las entidades de certificación ambiental y surge como un esfuerzo de integración que busca mejorar y potenciar la evaluación de impacto ambiental en la región, compartiendo retos y desafíos comunes. Fortalecerá el intercambio de conocimientos y experiencias y fomentará actividades para el desarrollo de habilidades, capacitaciones sobre buenas prácticas regionales e internacionales, así como normas, instrumentos y procedimientos para la emisión de licencias, certificaciones o permisos ambientales; y compartirá enfoques para proponer soluciones en materia de evaluación de impacto ambiental⁴.

La RedLAFICA es una organización integrada por instituciones públicas que ejercen funciones de fiscalización ambiental, tiene como misión, mejorar la fiscalización y el cumplimiento de la normativa ambiental de toda la región. Este objetivo es fundamental en la gestión ambiental pues implica la supervisión continua y el seguimiento de actividades, proyectos y sectores para asegurar el cumplimiento de las leyes y regulaciones ambientales establecidas por las autoridades competentes, apoyándose en la implementación de políticas, estándares y procedimientos que establecen las reglas a seguir para la protección del medio ambiente.

Para la preparación de esta nota técnica colaboraron activamente los representantes de las entidades que hacen parte de la RedLAFICA compartiendo su experiencia y conocimientos, reconocemos el trabajo de coordinación que adelantaron los puntos focales designados: la

¹ Publicaciones BID, (2020). Dialogo Regional de Política 2020. <http://dx.doi.org/10.18235/0002850>

² RedLASEIA: conformada por Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Perú y la reciente incorporación de Uruguay.

³ RedLAFICA: conformada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

⁴ Se constituye la Red Latinoamericana de Sistemas de Evaluación de, https://www.anla.gov.co/01_anla/index.php/noticias/2019-se-constituye-la-red-latinoamericana-de-sistemas-de-evaluacion-de-impacto-ambiental-con-argentina-colombia-costa-rica-chile-y-peru.

Superintendencia del Medio Ambiente de Chile (SMA), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente de México (PROFEPA) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental de Perú (OEFA). La diversidad de perspectivas y enfoques enriquece el contenido, permite que se aborden los desafíos desde múltiples ángulos y refleja el compromiso compartido de los países miembros de la red en abordar cuestiones técnicas de importancia mutua, fortaleciendo así la cooperación internacional en beneficio de todos.

Los procesos de licenciamiento y fiscalización ambiental y social, contribuyen con: (i) la preservación de los ecosistemas naturales asegurando que las actividades humanas no causen daños irreversibles; (ii) establecen límites y controles para la emisión de contaminantes; (iii) promueven el uso sostenible de los recursos naturales garantizando su disponibilidad para las futuras generaciones; (iv) aseguran la protección y conservación de la biodiversidad; (v) facilitan la transparencia y la participación pública en decisiones relacionadas con el medio ambiente, permitiendo que la comunidad tenga un papel en la protección de su entorno y (vi) permiten una adecuada planificación y ordenamiento territorial, evitando conflictos de uso y garantizando una coexistencia armoniosa entre las diferentes actividades humanas y la naturaleza.

En este contexto, la implementación de sistemas nacionales de licenciamiento y fiscalización es fundamental para lograr el equilibrio entre el crecimiento económico y la preservación del entorno natural. Los países de la región han desarrollado marcos normativos y procedimientos de licenciamiento y fiscalización aplicables a proyectos de diversos sectores como la industria hasta la infraestructura, y consideran aspectos ambientales, ecológicos, sociales y culturales. Para esta nota se analizó la estructura principal de los sistemas nacionales de licenciamiento y fiscalización de los países prestatarios del BID, que reciben financiamiento y asistencia técnica del Banco. Esta información incluye únicamente a la autoridad principal en cada sistema nacional, quienes son responsables de evaluar y fiscalizar proyectos de gran envergadura o que tendrán efectos significativos, por lo que deben someterse a procesos exhaustivos de Evaluación de Impacto Ambiental y Social (EIAS). En el siguiente enlace: [SCG_Anexo 1_Sistemas Nacionales Licenciamiento y Fiscalización_15092023.pdf](#), se identifican los sistemas nacionales analizados.

En la Región se identifican tres enfoques comunes en los sistemas nacionales de licenciamiento y fiscalización ambiental: (i) Centralizado en que la toma de decisiones principales reside a nivel central del gobierno, por lo general a nivel nacional; (ii) Descentralizado en este enfoque la autoridad y la toma de decisiones se transfieren en mayor medida a nivel subnacional, como los gobiernos estatales o regionales, provincias o municipios. Cada entidad subnacional puede tener su propia agencia o departamento de medio ambiente y adoptar regulaciones y políticas que se adapten a las condiciones locales; y (iii) Sectorial donde la regulación ambiental se organiza en torno a sectores o áreas específicas de actividad económica o recursos naturales, cada sector puede tener sus propias agencias o regulaciones ambientales que se aplican a esas actividades específicas.

La diversidad en los sistemas nacionales de licenciamiento y fiscalización son un reflejo de la complejidad y las particularidades de la región. Cada país en América Latina y el Caribe ha desarrollado su propia legislación y marco regulatorio para abordar cuestiones ambientales y sociales, algunos países tienen regulaciones sólidas para la gestión de recursos hídricos y

conservación de biodiversidad, otros se centran más en la gestión de residuos sólidos o la reducción de emisiones contaminantes, algunos incluyen desafíos como el cambio climático y se evidencia una progresiva integración de estos aspectos en el proceso de licenciamiento y fiscalización, así como en la planificación y la toma de decisiones a nivel de políticas, planes, programas y proyectos. Esta diversidad puede presentar desafíos en términos de armonización y cooperación regional, pero también evidencia los distintos enfoques y soluciones que surgen para abordar los asuntos ambientales y sociales en una región tan variada y dinámica.

En la normativa ambiental analizada de los países de la región es posible identificar una serie de etapas secuenciales comunes denominadas “ciclo de proyecto” y que abarcan desde la solicitud inicial por parte de sus proponentes de proyectos hasta su implementación y seguimiento. A continuación, se identifican las principales etapas de este ciclo, bajo el supuesto de proyectos de gran envergadura o que presenten efectos significativos en el medio ambiente y deben someterse a Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

Ilustración 1 – Proceso General de Licenciamiento Ambiental



SCG creación propia

- En los países miembros de la RedLASEIA y RedLAFICA, el licenciamiento ambiental es un requisito obligatorio para llevar a cabo proyectos que puedan tener un impacto significativo.
- El alcance de las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) también varía, algunos países requieren estudios exhaustivos que incluyen múltiples aspectos ambientales y sociales, mientras que otros pueden tener requisitos menos detallados.
- En varios países existen registros oficiales de consultorías que preparan evaluaciones de impacto ambiental, su experiencia y calidad es fundamental para asegurar que las evaluaciones sean objetivas, exhaustivas y precisas, sin embargo, sus costos asociados podrían resultar onerosos.
- El enfoque en la participación pública es variado durante el proceso de licenciamiento, en algunos países es un requisito obligatorio que involucra a la comunidad y a las partes interesadas en la toma de decisiones desde las etapas iniciales de factibilidad y diseños. En otros países, es optativo y la participación pública puede ser menos exhaustiva.
- Los plazos en el proceso de análisis técnico y evaluación también son diversos, en algunos países, el proceso de licenciamiento puede llevar meses o incluso años, especialmente para proyectos que involucren actividades con mayores riesgos, por la necesidad de realizar estudios detallados, recopilar y evaluar información técnica y someter el proyecto a revisiones y aprobaciones de varias instancias gubernamentales.

Ilustración 2 - Proceso General de Fiscalización Ambiental



SCG creación propia

- Todos los países miembros de la RedLASEIA y RedLAFICA cuentan con regulaciones para la protección del medio ambiente. Esto incluye instrumentos legales que establecen los deberes y responsabilidades de las empresas y ciudadanos en relación con el cumplimiento ambiental.
- Las prioridades en la fiscalización ambiental pueden variar de acuerdo con los desafíos ambientales más apremiantes de cada país. Algunos se centran en la conservación de la biodiversidad, mientras que otros pueden dar más importancia a la calidad del aire, el agua o la gestión de residuos.
- La manera en que las empresas y los ciudadanos cumplen con las regulaciones ambientales también varía. Algunos países tienen un alto nivel de cumplimiento y una cultura de responsabilidad ambiental, mientras que otros pueden enfrentar desafíos para garantizar el cumplimiento.
- La disponibilidad de tecnología y recursos para llevar a cabo la fiscalización y cumplimiento ambiental influye en la eficacia de los procesos. Algunos países cuentan con herramientas avanzadas de monitoreo ambiental, mientras que otros tienen recursos limitados.
- Las sanciones por incumplimiento ambiental y las medidas correctivas varía en términos de su severidad y aplicación. Algunos países imponen sanciones y multas significativas, mientras que otros tienen enfoques más educativos o de corrección.
- La participación pública de la sociedad civil y las comunidades locales en la fiscalización ambiental esta menos formalizada y regulada, lo que reduce su visibilidad y efectividad.

Analizando la información que corresponde a los sistemas nacionales de licenciamiento y fiscalización de los países miembros de la RedLASEIA y RedLAFICA en el contexto del ciclo de proyecto descrito, se identifican dos modelos de sistema nacional:

Ilustración 3 - Estructura de los sistemas nacionales de licenciamiento y fiscalización



SCG creación propia

A continuación (Tabla 1) se presenta un análisis comparativo entre los dos modelos de sistemas de licenciamiento y fiscalización identificados para los países, que permite contrastar sus características en el contexto del ciclo de proyecto.

Tabla 1 – Análisis comparativo modelos de sistemas nacionales de licenciamiento y fiscalización

	Sistema de licenciamiento y fiscalización a cargo de la misma autoridad	Sistema de licenciamiento y fiscalización a cargo de distintas autoridades
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> Se asigna a un área o instancia específica de la evaluación de impacto ambiental. Se asigna a otra área o instancia específica de la supervisión de la implementación y el cumplimiento de las medidas ambientales establecidas. 	<ul style="list-style-type: none"> La entidad encargada del licenciamiento es responsable de revisar y evaluar los estudios de impacto presentados por los proponentes de proyectos. La entidad encargada de la fiscalización y cumplimiento se dedica a monitorear la ejecución de proyectos y verificar que las medidas de mitigación y control establecidas durante el licenciamiento se estén implementando correctamente.

	Sistema de licenciamiento y fiscalización a cargo de la misma autoridad	Sistema de licenciamiento y fiscalización a cargo de distintas autoridades
Funciones	<ul style="list-style-type: none"> Revisar y aprobar los estudios de impacto ambiental y social presentados por los proponentes de proyectos. Monitorear y fiscalizar la implementación de las medidas de mitigación y control establecidas en el proceso de licenciamiento en cumplimiento de la norma Eva ambiental. Asegurar una coordinación efectiva entre la planificación y la ejecución de proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> La entidad encargada del licenciamiento se centra en la identificación y análisis de los posibles impactos y en la determinación de las medidas de mitigación adecuadas. La entidad encargada de la fiscalización y cumplimiento asegura que el proyecto cumpla con los compromisos ambientales y que no cause impactos negativos no previstos. Se establece una separación de funciones entre el licenciamiento y la supervisión de la implementación y el cumplimiento de las medidas establecidas.
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> La misma autoridad que aprueba el proyecto también supervisa su ejecución, lo que debería asegurar que no haya discrepancias entre las expectativas establecidas en el proceso de licenciamiento y la realidad de la implementación. La comunicación e intercambio de información deben ser más fluidos cuando la entidad tiene conocimiento directo de los detalles del proyecto desde su fase inicial. Puede tomar medidas proactivas para garantizar que las medidas de mitigación se implementen de manera efectiva y oportunamente. Al estar involucrada en todo el ciclo del proyecto, la entidad puede realizar un seguimiento continuo de los indicadores ambientales y sociales para tomar acciones correctivas. 	<ul style="list-style-type: none"> Se crea un sistema de control y equilibrio que promueve la imparcialidad y la objetividad en ambos procesos, evita posibles conflictos de interés. Pueden aportar enfoques y conocimientos especializados a sus respectivas áreas de análisis y responsabilidad. El proceso de fiscalización puede centrarse en monitorear la implementación y asegurar la efectividad de las medidas de mitigación. La separación de funciones fomenta una mayor transparencia en el proceso y brinda a las partes interesadas una mayor confianza en la gestión ambiental.
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> Posibles conflictos de interés pues podría enfrentar presiones para aprobar proyectos rápidamente, lo que comprometería su imparcialidad. Falta de control independiente pues podría tener menos independencia para supervisar objetivamente la implementación. 	<ul style="list-style-type: none"> Puede haber desafíos en la comunicación y coordinación entre las entidades, lo que podría retrasar la toma de decisiones. Si las entidades no colaboran adecuadamente, podría haber inconsistencias entre el licenciamiento y la fiscalización.

De acuerdo con el análisis comparativo, hay una marcada tendencia en la región por los sistemas nacionales de licenciamiento y fiscalización con mayor enfoque ambiental, derivado de la evidencia de impactos ambientales significativos, como la deforestación, la contaminación del agua y del aire, y los desastres naturales, que han resaltado la necesidad de regulaciones más estrictas y sistemas de control más efectivos y enfocados en la gestión sostenible de los recursos naturales, como bosques tropicales, reservas de agua dulce y una gran biodiversidad.

El componente social en los sistemas nacionales de licenciamiento y fiscalización debe ser más amplio y reflejar la interconexión entre el medio ambiente y las comunidades humanas. La identificación de los impactos sociales de proyectos se fortalece con la participación temprana y significativa de las comunidades locales y los Pueblos Indígenas, pues su involucramiento permite anticipar posibles efectos sobre la salud de las comunidades y el acceso a recursos naturales de los que dependen. La participación de la población contribuye también a que las cargas y beneficios de los proyectos no se distribuyan de manera desigual o que se profundicen condiciones de vulnerabilidad preexistentes a los proyectos. Los programas de monitoreo participativo son un ejemplo de cómo las comunidades y organizaciones locales pueden contribuir activamente en la vigilancia de los impactos y el cumplimiento ambiental.

Los modelos de sistemas nacionales de licenciamiento y fiscalización están en constante desarrollo y evolución, algunos tienen enfoques más centralizados y normativos, otros más flexibles y participativos, reflejan también las complejas interacciones entre la promoción del desarrollo humano y la protección del entorno natural.

Esta introducción proporciona una mirada inicial a la dinámica de los sistemas nacionales de licenciamiento y fiscalización ambiental en la Región y ante ese escenario, la presente nota técnica tiene como objetivo explorar el estado de la participación ciudadana, en los países miembros de la RedLASEIA y RedLAFICA, y evidenciar la capacidad que tiene la ciudadanía para participar e influir en la toma de decisiones ambientales y sociales. Para ello, se ha tomado en cuenta las buenas prácticas internacionales, especialmente, las disposiciones del BID que coloca el respeto a los derechos humanos en el centro de la gestión de riesgos ambientales y sociales. Además, se han revisado los dispositivos del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (en adelante, Acuerdo de Escazú), concebido, también, desde un enfoque en derechos humanos⁵.

Este documento está estructurado en cuatro secciones. Empieza presentando, de manera general, la situación de la participación ciudadana en la región. En la segunda parte, se muestra el avance de implementación del Acuerdo de Escazú y se establece una suerte de hoja de ruta para orientar a los países en este proceso. En la tercera parte, se indaga sobre algunos aspectos clave para garantizar una participación ciudadana abierta, transparente y efectiva. Finalmente, en la cuarta parte se exponen las principales conclusiones y se presentan algunas recomendaciones producto del análisis.

⁵ En el Anexo 2 se encuentra la metodología utilizada para la elaboración de esta nota técnica.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ALC	América Latina y el Caribe
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMAP	Comité de Monitoreo Ambiental Participativo
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
IBAMA	Instituto Brasileiro de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables
IGA	Instrumento de Gestión Ambiental y Social
MAATE	Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica
MADES	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MIAMBIENTE	Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas
MIDA	Mesa Interinstitucional de Democracia Ambiental
MMA	Ministerio del Medio Ambiente
MMAyA	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
MPAS	Marco de Políticas Ambiental y Social
NDAS	Norma de Desempeño Ambiental y Social
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
PIPE	Plan de Implementación Participativa del Acuerdo de Escazú
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
REDLASEIA	Red Latinoamericana de Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental
REDLAFICA	Red Latinoamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental
SEA	Servicio de Evaluación Ambiental
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
SMA	Superintendencia del Medio Ambiente

CONCEPTOS Y DEFINICIONES CLAVES





Conceptos y definiciones claves ⁶

Consulta significativa: proceso bidireccional mediante el cual se determinan las necesidades, los valores y las preocupaciones del público, que brinda una oportunidad genuina para influir en la toma de decisiones y utiliza una multiplicidad de métodos adaptados de interacción que promueven y sustentan un diálogo justo y abierto.

Derechos de acceso: se entiende el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Información ambiental: cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambiental.

Partes interesadas: personas o grupos, incluidas comunidades locales, transfronterizas y situadas aguas abajo que i) están afectados o tienen probabilidades de verse afectados por el proyecto (“personas afectadas por el proyecto”); y ii) pueden tener un interés en el proyecto (“otras partes interesadas”).

Personas o grupos vulnerables: personas o grupos de personas que pueden verse afectados de manera más adversa que otros por los impactos del proyecto debido a características tales como la discapacidad, el estado de salud, la condición de indígena, la identidad de género, la orientación sexual, la religión, la raza, el color, la etnicidad, la edad, el idioma, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, el patrimonio, el nacimiento, la desventaja económica o la condición social. Otras personas o grupos vulnerables pueden comprender aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, los hogares con un solo cabeza de familia, los refugiados, los desplazados internamente, las comunidades dependientes de recursos naturales u otras personas desplazadas que tal vez la legislación nacional o el derecho internacional no protejan.

Principio de transparencia: proceso colaborativo y transparente por el cual se facilita a todas las partes interesadas información adecuada de forma oportuna y se les da oportunidades y mecanismos para plantear comentarios, inquietudes y preguntas.

⁶ En esta sección se presentan algunas definiciones y conceptos clave que permitirán un mejor entendimiento del documento, las cuales han sido tomadas, principalmente, del Marco Ambiental y Social (MAS) del BID, del Acuerdo de Escazú y de la CEPAL.

Público: se entiende una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas, que son nacionales o que están sujetos a la jurisdicción nacional del Estado Parte.

Vulnerabilidad: condición determinada por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que hace a una comunidad más susceptible al impacto de amenazas.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL





La participación ciudadana en la gestión ambiental

En la última década, los países de la región han trabajado en crear espacios de diálogo como parte del proceso de licenciamiento y fiscalización ambiental y social. En línea con ello, han desarrollado un marco normativo orientado a regular la materia ambiental; así también, han fortalecido y creado instituciones independientes que garanticen que las actividades se desarrollen acorde a la política ambiental del país⁷. Esto, ha permitido generar condiciones para transparentar los procesos y facilitar el acceso a la información; así como, por promover mecanismos de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones ambientales.

Ahora bien, con relación a la participación ciudadana es preciso recordar que es un derecho fundamental reconocido en diversos instrumentos internacionales.⁸ En ese sentido, existe normativa que estipula que toda persona tiene derecho de acceder a la información ambiental, plantear observaciones y recibir respuestas fundadas, sobre todo, en el marco del proceso de licenciamiento y fiscalización ambiental y social. Asimismo, en la gestión pública, la participación ciudadana implica un proceso de construcción social de las políticas públicas. Es un derecho, una responsabilidad y un complemento de los mecanismos tradicionales de representación política⁹.

De acuerdo con la normatividad ambiental analizada los países incluyen mención al derecho a la participación ciudadana, tales como:

- **Argentina:** La Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675) señala en su artículo 19°: *Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.*
- **Colombia:** Ley N° 99 de 1993, establece el derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales, mediante el cual, cualquier persona natural o jurídica, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.

⁷ Como ocurre en países como Perú o México, quienes cuentan con organismos distintos para llevar a cabo los procesos de licenciamiento y fiscalización ambiental y social. Así, para el caso de Perú se cuenta con el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) que fue creado en el 2012 y que se encarga de evaluar los Estudios de Impacto Ambiental detallados de los proyectos más grandes del país. Asimismo, se cuenta con el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) que es el organismo encargado de la fiscalización, esta institución se creó en el 2008.

⁸ En el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno del país directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

⁹ Información obtenida de: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>

- **Costa Rica:** En su Ley Orgánica del Ambiente (Ley N° 7554) señala que desde los diversos modelos de gobierno se fomentará la participación activa en la toma de decisiones y acciones que busquen proteger y mejorar el ambiente.
- **Chile:** En su Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Ley N° 19.300) señala que, *es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente.*
- **Ecuador:** Ley de Gestión Ambiental (Ley N° 37 de 1999) señala respecto de derecho a la participación que toda personas natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental; asimismo, señala también se podrá denunciar a quienes violen dicha garantía.
- **Perú:** La Ley General del Ambiente (Ley N° 28611), establece en el artículo III, *“Toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. El Estado concerta con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental.”.*

Para conocer las disposiciones del derecho a la participación pública en la normativa de los demás miembros de la RedLASEIA y de la RedLAFICA se debe consultar el Anexo 3. Tras lo analizado, se concluye lo siguiente:

1. Todos los países cuentan con algo equivalente a una Ley del Medio Ambiente y que en esta se establecen las disposiciones generales y normas básicas para regular la gestión ambiental, asimismo, en la mayoría de los casos, consagran y señalan un marco general para ejercer el derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental. En ese sentido, cabe destacar que los países que son miembros de la RedLASEIA y de la RedLAFICA se han ido dotando de marcos normativos para garantizar el derecho de las personas a participar en las decisiones que afecten su calidad de vida y entorno.
2. Además de los marcos normativos, como parte de la lógica de gobernanza ambiental, los países de la RedLASEIA y de la RedLAFICA cuentan con un marco institucional. Al respecto, es preciso señalar que todos estos países cuentan con un Ministerio del Ambiente¹⁰ que garantiza la gestión y la protección ambiental. Para ello, como se ha indicado en la introducción de este documento, existen Direcciones y Secretarías dentro de los ministerios e incluso instituciones específicas que cumplen la función de llevar a cabo el proceso de licenciamiento y de fiscalización ambiental, y como parte de ello emplean diversos mecanismos para garantizar la participación de las partes interesadas en dichos procesos.

¹⁰ Para efectos de este documento se está denominando de manera general Ministerio del Ambiente, aunque cada país tiene su propia denominación.

3. Es deber de la administración pública de cada país promover la participación a través de mecanismos que permitan que la ciudadanía pueda ser parte del proceso de licenciamiento y fiscalización ambiental y social.

Al respecto, las buenas prácticas internacionales reconocen la importancia de que los Estados cuenten con mecanismos que garanticen una adecuada participación ciudadana, contrainsidencia y acceso a la información, así como, apropiados procesos de consulta previa a pueblos indígenas; y que esto ocurra durante todo el ciclo de vida de un proyecto.

En concordancia con ello, el BID señala que la participación de las partes interesadas es un proceso continuo e incluyente que, si es llevado adecuadamente, permite establecer relaciones sólidas, constructivas y receptivas que son importantes para la gestión satisfactoria de los riesgos e impactos ambientales y sociales de un proyecto. Además, precisa que la participación es más eficaz cuando es realizada desde etapas tempranas.

Por otro lado, los profundos desequilibrios económicos, sociales y ambientales han motivado la búsqueda de respuestas por parte de la comunidad internacional y regional¹¹, esto incluye así, la necesidad de reforzar la responsabilidad y el desempeño socioambiental¹² de las instituciones nacionales encargadas de la protección del medio ambiente.

Ante esto, a nivel internacional, fueron impulsados el Acuerdo de París que proporciona un marco para el apoyo financiero, técnico y de creación de capacidad¹³; y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los Estados miembros de las Naciones Unidas que la suscribieron.¹⁴

Para la región de América Latina y el Caribe, se presenta el Acuerdo de Escazú como respuesta conjunta a un contexto complejo en materia ambiental, buscar así una oportunidad de generar respuestas comunes a nivel regional (este tema es abordado con mayor detalle en la siguiente sección).

¹¹ CEPAL (2018). Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe.

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4719deaf-0702-4fed-838d-264fe70b01ef/content>

¹² Banco Interamericano de Desarrollo-BID(2022). Los siete elementos clave de un Sistema de Gestión Ambiental y Social. <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/mpas-sistema-de-gestion-ambiental-y-social/>

¹³ Naciones Unidas (s/f). El Acuerdo de París <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement>

¹⁴ <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/acerca-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible#:~:text=La%20Agenda%202030%20para%20el%20Desarrollo%20Sostenible%2C%20aprobada%20en%20septiembre,gu%C3%ADa%20de%20referencia%20para%20el>

PANORAMA DEL ACUERDO DE ESCAZÚ EN LOS PAÍSES DE LA REDLAFICA





Panorama del Acuerdo de Escazú en los países de la RedLAFICA

Situación en la región

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) fue adoptado el 04 de marzo de 2018, en Escazú, Costa Rica y entró en vigor el 22 de abril de 2021¹⁵. Así, se convirtió en el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe y el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. A la fecha, este Acuerdo cuenta con 24 países firmantes y 15 estados parte¹⁶.

El Acuerdo de Escazú es el resultado de un proceso que se originó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), y tiene sus bases en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992; ya que, los gobiernos que participaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de aquel año reconocían que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales era con la participación de todos los ciudadanos interesados. Así mismo, convenían que, para la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambientales, establecidos en el Principio 10, era necesario el compromiso político.

Fuente: Naciones Unidas A/CONF.216/13

Este acuerdo tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, en América Latina y el Caribe; así como, la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación. Con el fin de contribuir a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.¹⁷

Es el primer Tratado Regional Ambiental
Abierto a 33 países de América Latina y el Caribe
Contribuye a la Agenda 2030
Primer Tratado en el mundo en proteger de manera específica a los defensores ambientales

Fuente: Observatorio del Principio 10 de la CEPAL

¹⁵ El proceso previo a la entrada en vigor del Acuerdo incluyó dos años de reuniones preparatorias, entre los años 2012 y 2014; y nueve reuniones del Comité de Negociación.

¹⁶ Esta información ha sido tomada del Observatorio 10 de la CEPAL.

<https://observatoriop10.cepal.org/es/tratado/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>

¹⁷ Coordinadora de las organizaciones indígenas de la Cuenca Amazónica – COICA (2019). Acuerdo de Escazú: Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/203_Acuerdo_Escazu.pdf

Estructura del Acuerdo de Escazú

El Acuerdo está compuesto por 26 artículos y un anexo, los cuales se encuentran organizados en cuatro secciones fundamentales: i) Parte general, ii) Parte sustantiva, iii) Disposiciones institucionales y iv) Disposiciones finales y anexo¹⁸.

Asimismo, este Acuerdo recoge una lista de principios que orientan su aplicación e interpretación. Estos son principios propios del derecho como el principio de igualdad y no discriminación, principio preventivo, principio de transparencia y rendición de cuentas, entre otros. Además, el Acuerdo también promueve el fortalecimiento de capacidades como un aspecto transversal para contribuir a la implementación de sus disposiciones.

Tabla 4.1 Estructura del Acuerdo

Parte general			
<ul style="list-style-type: none"> • Preámbulo • Objetivo (art. 1) • Definiciones (art. 2) • Principios (art. 3) • Disposiciones generales (art. 4) 			
Parte sustantiva			
Primer pilar	Segundo pilar	Tercer pilar	Cuarto pilar
Acceso a la información ambiental (arts. 5 y 6)	Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales (art. 7)	Acceso a la justicia en asuntos ambientales (art. 8)	Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales (art. 9)
Quinto pilar			
Fortalecimiento de capacidades y cooperación (arts. 10 a 12)			
Disposiciones institucionales (arts. 13 a 18) Disposiciones finales (arts. 19 a 26) Anexo 1			

¹⁸ Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: guía de implementación (LC/TS.2021/221/Rev.2), Santiago, 2023.

Los países de la RedLAFICA y Escazú

La Red Latinoamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental (Redlafica) está integrada por instituciones públicas que ejercen funciones de fiscalización ambiental y social y tiene entre sus objetivos contribuir con la protección del ambiente en Latinoamérica. En ese sentido, guarda estrecha relación con los dispositivos establecidos en el Acuerdo de Escazú, que también busca avanzar hacia una mayor protección del medio ambiente y los derechos ambientales.

La Red está conformada por dieciséis países de América Latina y el Caribe¹⁹, de estos, siete países son, a su vez, estados parte del Acuerdo de Escazú: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, México, Panamá y Uruguay.

Tabla 4.2 El Acuerdo de Escazú en los países miembros de la RedLAFICA

Nº	País	Firma del Acuerdo	Estado Parte
1	Argentina	27/09/2018	Si
2	Bolivia	02/11/2018	Si
3	Brasil	27/09/2018	No
4	Chile	-	Si
5	Colombia	11/12/2019	No
6	Costa Rica	27/09/2018	No
7	Ecuador	27/09/2018	Si
8	El Salvador	-	No
9	Guatemala	27/09/2018	No
10	Honduras	-	No
11	México	27/09/2018	Si
12	Panamá	27/09/2018	Si
13	Paraguay	28/09/2018	No
14	Perú	27/09/2018	No
15	República Dominicana	27/09/2018	No
16	Uruguay	27/09/2018	Si

Fuente: Observatorio 10 de la CEPAL

De los países que aún no forman parte del Acuerdo de Escazú, Colombia se encuentra en un proceso interno para adherirse. En el 2022, el Congreso de la República aprobó el Acuerdo, posteriormente a ello, desde la presidencia se sancionó la ley que aprueba dicho Acuerdo. A la fecha, la Corte Constitucional se encuentra evaluando la constitucionalidad de dicho tratado.

Expediente: LAT-484

¹⁹ Actualmente, la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) de Chile ejerce la presidencia pro tempore de la Redlafica.

Experiencias en el proceso de implementación del Acuerdo de Escazú

La implementación del Acuerdo supone diversos desafíos vinculados, principalmente, al ordenamiento jurídico nacional y al contexto interno de cada país. Tomando en cuenta ello, en esta sección se presentan las experiencias de algunos Estados parte en la fase inicial de su implementación.

Dentro de las disposiciones del Acuerdo se establece la Conferencia de las Partes (o COP por las siglas en inglés) como órgano deliberativo y de decisión. Entre el 19 y 21 de abril 2023, en la ciudad de Buenos Aires, se llevó a cabo la COP2 en la que participaron las delegaciones de los Estados parte, sociedad civil, representantes de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales.

En dicho espacio se realizó la elección de los miembros del Comité de Apoyo para la Aplicación y Cumplimiento del Acuerdo, que tiene como fin promover la aplicación y apoyar a las partes en el proceso de implementación. Dicho comité quedó conformado por representantes de Argentina, Chile, Costa Rica, Granada, Jamaica, Panamá y Uruguay.

Fuente: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/comunicados/paises-miembros-acuerdo-escazu-finalizan-cop-2-argentina-llamado-profundizar-su>

Caso Chile

En Chile, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente de Chile (MMA), encargaron la consultoría “Análisis de la situación actual de Chile para la implementación del Acuerdo de Escazú” que se llevó a cabo entre el 10 de octubre y el 10 de diciembre de 2022.²⁰ Dicho estudio permitió contar con una línea base respecto del estado de cumplimiento de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental, así como sobre el nivel de protección de las y los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

Con ocasión de la Segunda reunión de la Conferencia de las Partes (COP 2) del Acuerdo de Escazú, la delegación de Chile expuso las principales acciones realizadas y presentó la hoja de ruta para la implementación de este tratado.

Fuente: El evento fue realizado en abril del 2023. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antteriores/finaliza-la-cop2-de-escazu-chile-presento-su-plan-de-implementacion-del>

En el contexto de implementación del Acuerdo de Escazú, el MMA está desarrollando diversas acciones. Hasta el momento, han realizado talleres virtuales dirigidos a más de 1300 funcionarios y

²⁰ Tapia Ferrer, F. (2023). Análisis de la situación actual de Chile para la implementación del Acuerdo de Escazú. <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2023/04/Analisis-de-la-situacion-actual-de-Chile-para-la-implementacion-del-Acuerdo-de-Escazu-Consultoria-PNUMA.pdf>

funcionarias de la institucionalidad ambiental, municipalidades, oficinas de participación ciudadana y ciudadanía en general. Estos talleres virtuales han tenido como objetivo difundir el alcance del tratado y dar a conocer las estrategias para su implementación a nivel nacional.

Además, el MMA está liderando el Plan de Implementación Participativa del Acuerdo de Escazú (PIPE) que tiene por objeto evaluar -con la significativa participación del público- las brechas, oportunidades y medidas prioritarias para la incorporación plena y efectiva del Acuerdo de Escazú en Chile.²¹ En el marco de ello, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) participaron de una mesa de trabajo con la finalidad de revisar los dispositivos del Acuerdo en relación con las funciones de cada institución.

Por su parte, el SEA elaboró un informe preliminar de diagnóstico para identificar las brechas normativas y determinar las acciones que deberían realizarse en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) para dar cumplimiento a los dispositivos del Acuerdo. También realizó una encuesta a funcionarias y funcionarios del SEA a nivel nacional que incorporó consultas sobre el Acuerdo. Los resultados de dicha encuesta evidenciaron la necesidad de modificar la estructura institucional por lo que se creó el Departamento de Participación Ciudadana, Consulta Indígena y Evaluación del Medio Humano.²²

En la misma línea, la SMA, está desarrollando algunas acciones para ir de la mano con lo establecido en el Acuerdo de Escazú. Esta institución también ha modificado su estructura organizacional²³ y hoy cuenta con la Oficina de Participación Ciudadana y Escazú (OPACE). Adicionalmente, está elaborando un Plan Participativo de Diagnóstico e Implementación del Acuerdo, que involucra una primera etapa de reuniones con todas las unidades administrativas, pues busca explicar en qué consiste el acuerdo, sus pilares y obligatoriedad. Luego de ello, se presentará una propuesta de medidas de gestión. Con esta metodología se busca recoger la opinión y conocimientos de los funcionarios, a partir de lo cual se establecerá una visión estratégica de la institución. Como resultado se publicará la “Guía de Implementación del Acuerdo de Escazú de la SMA” que busca orientar la implementación efectiva del Acuerdo en la institución.²⁴

Caso Argentina

Por otro lado, en Argentina la Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fue designada punto focal técnico para llevar adelante la implementación del Acuerdo de Escazú²⁵.

De cara a la implementación del Acuerdo se han establecido dos etapas. Como parte de la Etapa I, en agosto de 2022 se realizó un análisis sobre el estado de implementación de las disposiciones del

²¹ Ministerio del Medio Ambiente. (s/f). Escazú en Chile. [mma.gob.cl](https://mma.gob.cl/escazu-en-chile/). Recuperado el 13 de julio de 2023, de <https://mma.gob.cl/escazu-en-chile/>

²² Servicio de Evaluación Ambiental (2023). Reporte a la COP2 del Acuerdo de Escazú. https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/adjuntos/noticias/Reporte%20SEA_Escaz%C3%BA.pdf

²³ Resolución Exenta N° 564/2023 (29 de marzo de 2023). <https://bcn.cl/3cxvg>

²⁴ Información proporcionada por representantes de la SMA.

²⁵ Argentina aprobó el Acuerdo de Escazú el 2020, mediante la Ley 27566. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27566-343259>

tratado en Argentina²⁶, denominado “Diagnóstico sobre el estado de cumplimiento nacional de las disposiciones del Acuerdo de Escazú”; el cual, contó con la participación de organismos públicos nacionales, organizaciones de la sociedad civil, academia y representantes del sector privado.

Con base en esa información, a finales del 2022, se realizó un proceso de consulta pública que convocó a la ciudadanía para enriquecer la información del diagnóstico²⁷; en paralelo, se realizó un proceso de consulta a gobiernos jurisdiccionales (las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - CABA). Los hallazgos identificados se consolidarán en la etapa II que estará orientada a construir un Plan de implementación a nivel nacional.

Cabe señalar que, debido a la organización jurídica-territorial de Argentina, las provincias poseen autonomía para conformar sus marcos legales-institucionales, por lo que la implementación del acuerdo se realiza tomando en cuenta ello. En ese escenario, la provincia de Mendoza mediante Decreto N° 1.631/2020²⁸ declaró de interés provincial el Acuerdo de Escazú y en la versión actualizada de su Plan Ambiental 2016 – 2020 incluye al acuerdo dentro de su marco normativo²⁹.

Caso Ecuador³⁰

Bajo el liderazgo del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE), se estableció el primer Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA) del Ecuador 2019-2022. Este Plan incluyó la “Implementación de los derechos de participación y acceso a la información ambiental” como uno de sus compromisos. Así, como parte del proceso impulsado desde el PAGA Ecuador ratificó el Acuerdo de Escazú el 21 de mayo de 2020³¹.

Posteriormente, como una de las primeras acciones para generar las condiciones habilitantes para la implementación del Acuerdo se realizó un análisis y diagnóstico de congruencia normativa denominado “Proceso para la implementación del Acuerdo de Escazú en Ecuador”³², presentado en el 2021. Para este análisis se contó con la participación de representantes de instituciones públicas, la sociedad civil y la academia.

Así también, se formuló una propuesta para la creación de la Mesa Interinstitucional de Democracia Ambiental (MIDA) como espacio de gobernanza para impulsar y dar seguimiento al proceso de implementación del Acuerdo. En el 2022 se aprobó la conformación de la MIDA y se establecieron

²⁶ Consulta pública (s/f). <https://consultapublica.argentina.gob.ar/acuerdo-escazu>

²⁷ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Argentina (s/f). Informe de cierre: Consulta pública Implementación del Acuerdo de Escazú en Argentina. <https://nube.innovacion.gob.ar/s/nRdb92rymXM4QT7>

²⁸ Ministerio de Planificación e infraestructura pública (28 de diciembre de 2020). Decreto N° 1631/2020. <https://boe.mendoza.gov.ar/publico/verpdf/31268>

²⁹ Gobierno de Mendoza (Junio de 2022). Plan Ambiental 2016 – 2030. Versión actualizada.

<https://www.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/15/2022/07/Plan-ambiental-2022.pdf>

³⁰ Esta información ha sido tomada del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador. <https://www.ambiente.gob.ec/>

³¹ En el 2021 se publicó el Decreto Ejecutivo N° 59, que establece la prioridad nacional que se le asigna al Acuerdo de Escazú. Fuente: https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/decreto_ejecutivo_59_ecuador.pdf

³² Proceso para la implementación del Acuerdo de Escazú en Ecuador, MAATE, UHemisferios y GIZ Ecuador. Quito, Ecuador. Octubre 2021.

https://www.bivica.org/files/6330_Proceso%20para%20la%20implementaci%C3%B3n%20del%20Acuerdo%20de%20Escaz%C3%BA_jun22.pdf

sus atribuciones³³. Este espacio tiene una estructura mixta, pues congrega a instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales.

En el 2023, con el apoyo de la CEPAL, se presentó el documento “Ruta para la implementación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe en el Ecuador”³⁴ que establece las acciones prioritarias para una efectiva implementación del Acuerdo.

Caso México³⁵

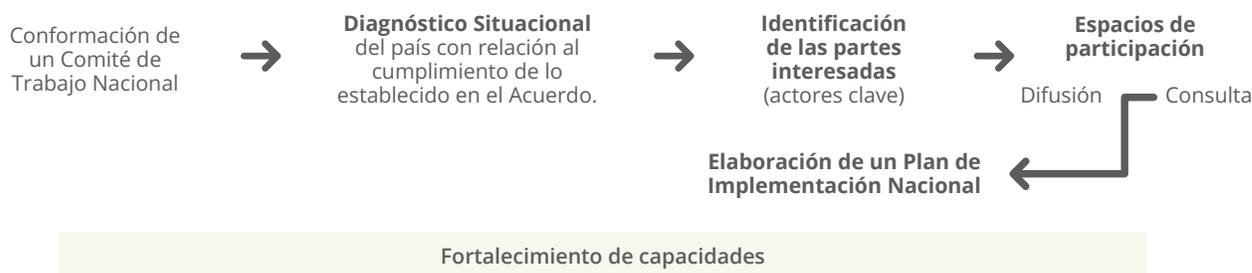
Desde finales del 2021, México viene desarrollando diversas acciones para dar cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo de Escazú, este proceso está siendo liderado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Inicialmente, se constituyó un grupo de trabajo del sector ambiental que diseñó la hoja de ruta para la implementación del Acuerdo, luego se realizó un diagnóstico de los sistemas informativos ambientales a fin de implementar medidas que permitan facilitar y garantizar el derecho de acceso a la información en ese sector. Asimismo, se han llevado a cabo actividades para el fortalecimiento de capacidades, como la capacitación a servidores públicos del sector ambiental, incluyendo a las entidades federativas. También, se han sostenido reuniones y capacitaciones con organizaciones de la sociedad civil.

Adicionalmente, se han realizado diversas campañas de difusión del Acuerdo, es de destacar la traducción del texto del Acuerdo a tres lenguas indígenas de México: mixe, náhuatl y maya.

A partir de las experiencias de Chile, Argentina, Ecuador y México, a continuación, se presenta un gráfico que da cuenta de las acciones clave que vienen desarrollando estos países en el proceso de avanzar hacia una efectiva implementación del Acuerdo de Escazú.

Acciones clave durante la fase inicial de la implementación del Acuerdo de Escazú



³³ La MIDA quedó conformada mediante Acuerdo Ministerial Nro. MAATE-2022-083

³⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Gobierno del Ecuador, Ruta para la implementación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe en el Ecuador (LC/TS.2023/41), Santiago, 2023.

³⁵ Esta información ha sido tomada de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México. Fuente: <https://www.gob.mx/semarnat>

ASPECTOS CLAVES EN LA PARTICIPACIÓN





Aspectos claves en la participación

Los procesos de licenciamiento y fiscalización ambiental y social posibilitan la transparencia y la participación pública en decisiones relacionadas con el medio ambiente, permitiendo que la comunidad tenga un papel en la protección de su entorno. Bajo esa premisa, en esta sección se indaga sobre cuatro aspectos clave de la participación: i) Involucramiento temprano, ii) Acceso y divulgación de la información, iii) Procesos de consulta y iv) Participación en la fiscalización ambiental y social.

Al respecto, es posible identificar cada uno de estos aspectos clave durante todo el “ciclo de proyecto” de la siguiente manera:



- La participación temprana brinda legitimidad a la gestión ambiental y social en general y, además, contribuye a un mayor empoderamiento de las y los ciudadanos. Sobre esto, cabe indicar la mayoría de los países de la RedLASEIA y de la RedLAFICA cuentan con normativa para facilitar el acceso y divulgación de la información que se encuentra en poder de la administración pública; no obstante, no se ha identificado mecanismos particulares para garantizar el acceso de los grupos o personas en situación de vulnerabilidad.
- Durante el proceso de licenciamiento y fiscalización ambiental y social, la participación ciudadana comprende el derecho a formular consultas u observaciones y a recibir respuesta. En ese sentido, los procesos de consulta permiten a las partes interesadas manifestar sus opiniones sobre los riesgos, impactos y medidas de mitigación del proyecto, así como sobre el acceso a oportunidades potenciales y beneficios.
- Algunos países realizan el Monitoreo Ambiental Participativo como un mecanismo de participación durante la fiscalización ambiental y social, este mecanismo se emplea para involucrar a las partes afectadas en el seguimiento del desempeño ambiental y social del Proyecto y se da bajo una lógica de participación activa.

Si bien, cada país responde a un contexto particular, se puede hablar de cierto consenso respecto de la participación en el proceso de licenciamiento ambiental y social. Para ello, se presentarán algunos casos que ayudarán a ejemplificar la situación de cada uno de estos aspectos clave en la región.

5.1 Involucramiento temprano

La participación es fundamental dentro del proceso de la licenciamiento y fiscalización ambiental y social, ya que permite compartir información y recoger opiniones, preocupaciones y prioridades con relación a los proyectos. Del mismo modo, una comunicación oportuna y una divulgación de información culturalmente adecuada, desde etapas tempranas (etapa de diseño de los proyectos), pueden ayudar a construir relaciones sólidas y de confianza entre las comunidades, el estado y los titulares del proyecto. Es de considerar que, la información que se obtiene de un acercamiento temprano permite una mejor identificación y evaluación de los riesgos, impactos y oportunidades de un proyecto. Al contrario de esto, una participación insuficiente y tardía de las partes interesadas puede ser causa de rechazo de un proyecto.

Respecto del tema, en el MPAS se señala que la participación de las partes interesadas es más eficaz cuando se establece desde el principio del proceso de elaboración de un proyecto. El MPAS cuenta con una Norma de Desempeño específica sobre la “Participación de las Partes Interesadas y Divulgación de Información” (NDAS 10), donde se precisa que el prestatario interactuará con las partes interesadas durante todo el ciclo de vida del proyecto y que dicha interacción debiera iniciar lo más temprano posible.

Asimismo, con la intención de brindar soporte a los gobiernos en el proceso de implementación del nuevo marco, el BID cuenta con una guía que proporciona información práctica para su implementación y, así, mejorar el desempeño de los proyectos y sus resultados ambientales y sociales. En esa guía se indica que el ciclo de vida del proyecto generalmente comprende tres etapas: preparación, implementación y cierre del proyecto. A su vez, la preparación tiene otras tres etapas: a) identificación del proyecto; b) diseño del proyecto, incluidas las evaluaciones técnicas, económicas, ambientales, sociales y otras relacionadas, así como la selección de la ubicación; y c) negociaciones con las autoridades competentes y los prestamistas. Sobre la participación de las partes interesadas refiere que esta comienza lo más tempranamente posible, idealmente, durante la definición del proyecto y, en algunos casos, debiera gestionarse hasta el cierre de este³⁶.

De igual forma, el Acuerdo de Escazú en su artículo 7º, sobre la “Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales” señala que cada Estado parte debe 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. Para ello, se proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones³⁷.

³⁶ Las Guías están disponibles en el siguiente sitio web: <https://www.iadb.org/en/mpas/guidelines>

³⁷ Información tomada del Artículo 7 Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales del Acuerdo de Escazú.

Situación de la participación en etapas tempranas

Con relación al involucramiento temprano se ha revisado normativa de Chile, Argentina y Perú para identificar como se aborda este tema en el proceso de gestión ambiental. De la normativa analizada, se desprende que en estos países se garantiza la participación ciudadana en los procesos de licenciamiento ambiental; sin embargo, no en todos los casos se establece en la normativa, de manera expresa, que esta participación se realice desde las etapas tempranas. A continuación, se presentan los casos de referencia.

Caso Chile

Es preciso indicar que Chile cuenta con una institucionalidad ambiental conformada por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA). Y, tiene un Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), que es un instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo y descansa en la Ley N°19.300, Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA)³⁸. Su administración se encuentra a cargo del SEA que es un organismo público funcionalmente descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Asimismo, el SEA también tiene entre sus funciones principales fomentar y facilitar la participación ciudadana en la evaluación de proyectos³⁹. Al respecto, él SEA considera que la participación ciudadana es fundamental dentro de la evaluación ambiental y social porque permite que las personas se informen y opinen acerca de proyectos o actividades que se presenten al SEIA, como también, que obtengan respuesta fundada a sus observaciones ciudadanas⁴⁰.

Se podría decir que el proceso de evaluación ambiental y social en Chile tiene, de modo general, las siguientes etapas: admisibilidad, evaluación y calificación. Para el caso de los Estudio de Impacto Ambiental (EIA) es en la etapa de evaluación donde se lleva a cabo la participación ciudadana. En tanto que, para las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) que se presenten a evaluaciones es la ciudadanía quien solicita la apertura del proceso de Participación Ciudadana⁴¹. Y en este escenario es él SEA que convoca e informa a la ciudadanía respecto del proyecto a fin de recabar sus observaciones.

³⁸ Esta Ley se encuentra reglamentada mediante el Decreto Supremo N°40 de 2012.

³⁹ Ley 19.300. Ley sobre Bases Generales del Ambiente (01 de marzo de 1994)

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30667&idParte=8640169>

⁴⁰ Información obtenida del Portal de Participación Ciudadana y Consulta Indígena.

⁴¹ Esto se da siempre que lo soliciten como mínimo diez personas naturales directamente afectadas o dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, a través de sus representantes.

Respecto de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) reglamentada por el Decreto N° 32, señala en su artículo 17 que la participación ciudadana se realizará en la etapa de diseño y que cualquier persona natural o jurídica podrá:

- a. Aportar antecedentes cuya consideración estime relevante para la adecuada elaboración de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial en cuestión.
- b. Formular observaciones al proceso de Evaluación Ambiental Estratégica desarrollado hasta ese momento.

Los aportes y observaciones deberán realizarse en forma escrita, en formato físico o electrónico según lo disponga el órgano Responsable, debiendo dicho órgano consignar en el Informe Ambiental, la forma en que han sido considerados en la elaboración del Anteproyecto de política, plan o instrumento de ordenamiento territorial en cuestión.

El Órgano responsable podrá también implementar otros mecanismos destinados a profundizar la participación ciudadana en esta etapa, de estimarlo pertinente.

*Fuente: Reglamento para la EAE. Núm. 32.- Santiago, 17 de agosto de 2015:
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1083574>*

Caso Argentina

En Argentina, la Ley N° 25.675, Ley General del Ambiente, establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sostenible del país. Asimismo, establece un marco general sobre información y participación en asuntos ambientales, la responsabilidad por daño ambiental y la educación ambiental⁴².

De la misma manera, en la Política Ambiental Nacional se establece como uno de sus objetivos el fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión. Y, específicamente, en el artículo 21° de la ley en cuestión, se precisa 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.⁴³

En ese sentido, se entiende a la participación como una instancia previa a la autorización de actividades que puedan causar impactos significativos sobre el ambiente y que debe realizarse mediante audiencia o consulta pública⁴⁴. En Argentina se cuenta con la “Guía para fortalecer la

⁴² CEPAL. (s/f). Ley General del Ambiente (No. 25.675). <https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumento/ley-general-ambiente-no-25675>

⁴³ Ley 25.675. Ley General del Ambiente (27 de noviembre de 2022). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25675-79980/texto>

⁴⁴ Artículo 20 de la Ley 25.675. Ley General del Ambiente (27 de noviembre de 2022). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25675-79980/texto>

participación pública y la evaluación de los impactos sociales”⁴⁵, esta señala que prever el desarrollo temprano de instancias de participación en el procedimiento de EIA tiene el potencial de contribuir a la mejora del proyecto, su operación y gestión, lo que permite identificar temas ambientales sensibles, potenciales impactos y medidas de mitigación, que pueden ser contempladas en el desarrollo de los estudios de impacto ambiental.

Caso Perú

El Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) fue creado mediante Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, del 2001 como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos⁴⁶. Esta norma y su reglamento establecen las disposiciones generales del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, además de la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana.

En el caso del Perú, sobre la participación ciudadana se cuenta con el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, y normas complementarias; no obstante, cada sector aplica su propia normativa. Es así como, para el sector minería el Decreto Supremo N° 040-2014-EM establece medidas para asegurar la participación ciudadana durante la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental, señalando así que dentro de la línea base se debe promover la participación de las comunidades y/o población⁴⁷.

Es decir, el mecanismo de participación ciudadana es aplicable a todas las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental (antes y durante la elaboración, durante la evaluación y después de la aprobación del estudio ambiental).

Respecto de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), la Resolución Ministerial N° 228-2021-MINAM aprueba los lineamientos para su implementación. La EAE es un proceso que busca internalizar el componente ambiental en la formulación y actualización de las políticas, planes o programas (PPP) a cargo de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.

Fuente: Lineamientos para la implementación del proceso de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA)- Lima, 15 de diciembre de 2021: <https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/2549894-228-2021-minam>

⁴⁵ Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2019). Guía para fortalecer la participación pública y la evaluación de los impactos sociales.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_para_fortalecer_la_participacion_publica_y_la_evaluacion_de_los_impactos_sociales.pdf

⁴⁶ Art. 1 de la Ley N° 27446. Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (23 de abril de 2001).

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H806054>

⁴⁷ Decreto Supremo N° 040-2014-EM. Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H628957>

Considerando los casos mencionados, se puede decir que la participación temprana de las partes interesadas tiene aún, en muchos países, un carácter voluntario; no obstante, desde las autoridades competentes se promueve una participación desde etapas iniciales. Sobre este punto, es necesario remarcar la importancia de la participación en etapas tempranas, pues de lo que se trata es de involucrar a la comunidad en la toma de decisiones y, en la medida de lo posible, mejorar los diseños de los proyectos y reducir los riesgos ambientales y sociales.

5.2 Acceso y divulgación de la información

El acceso a la información pública implica que toda persona tiene el derecho a solicitar y recibir información que se encuentre en poder de la administración pública, a excepción de las exclusiones normadas; además, este derecho supone que la información sea publicada a través de los diversos canales de información con los que cuenta el país.

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, el derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido en el ordenamiento jurídico de los países de la región.

Tabla 5.1 Normativa respecto al acceso a la información pública

Nº	País	Referencia Normativa
1	Argentina	Ley Nº 27.275. Derecho de acceso a la información pública
2	Bolivia	Decreto Supremo Núm. 28168. Decreto sobre Acceso a la Información
3	Brasil	Ley Nº 12.527/2011. Ley de Acceso a la Información
4	Chile	Ley Nº 20.285. Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado
5	Colombia	Ley Nº 1.712. Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional
6	Costa Rica	Proyecto de Ley de Acceso a la información pública ⁴⁸
7	Ecuador	Ley Nº 24. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
8	El Salvador	Decreto Nº 534. Ley de Acceso a la Información Pública de El Salvador
9	Guatemala	Decreto Nº 57-2008. Ley de Acceso a la Información Pública
10	Honduras	Decreto Nº 170-2006. Ley de transparencia y acceso a la información pública
11	México	Ley General de la Transparencia y Acceso a la Información Pública de México
12	Panamá	Ley Nº 6. Ley sobre Acceso a la Información Pública
13	Paraguay	Ley Nº 5.282. Ley sobre libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental
14	Perú	Ley Nº 27806. Ley de transparencia y acceso a la información pública
15	República Dominicana	Ley Nº 200. Ley General de Libre Acceso a la Información Pública
16	Uruguay	Ley Nº 18381. Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública

⁴⁸ El 06 de mayo de 2022, el entonces presidente Carlos Alvarado, se vetó de forma parcial la Ley General del Acceso a la Información Pública y Transparencia, debido a que se venció el plazo cuatrienal del expediente el proyecto de ley fue archivado. <https://ameliarueda.com/nota/tras-veto-acceso-informacion-publica-regresa-congreso-noticias-costa-rica>

Se ha identificado que tanto Argentina como Perú cuentan con normativa específica que regula el acceso a la información pública ambiental:

- Argentina: Ley N° 25.831. Régimen de libre acceso a la información pública ambiental.
- Perú: Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM. Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales.

Con relación al acceso a la información ambiental, en el Acuerdo de Escazú se señala que cada Parte deberá garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad. Además, en el Acuerdo se precisa que el acceso a la información ambiental comprende: a) solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita; b) ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente que recibe la solicitud; y c) ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer ese derecho.⁴⁹

El Acuerdo de Escazú menciona también que los Estado parte alentarán el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, tales como los datos abiertos, en los diversos idiomas usados en el país, cuando corresponda. Así, muchos gobiernos están trabajando en la implementación de datos abiertos, que consiste en poner a disposición información de forma libre para toda la ciudadanía; la importancia de esto recae en que, por ejemplo, los datos pueden reutilizarse en investigaciones.

Otro aspecto importante que considerar en el proceso de participación ciudadana es la divulgación de la información, pues la toma de decisiones debe estar basada en información oportuna y que además sea confiable. Teniendo en cuenta ello, muchos países de la región disponen de sistemas de información ambiental que cuentan con información sistematizada y buscan, entre otras cosas facilitar la generación de conocimiento, proporcionar información ambiental y promover el derecho de acceso a la información ambiental de toda persona. En la siguiente tabla se presenta una lista de los sistemas de información ambiental de algunos países que son parte de la Red.

⁴⁹ Información tomada del Artículo 5 “Acceso a la información ambiental” del Acuerdo de Escazú.

Tabla 5.2 Sistemas de Información Ambiental

Nº	País	Sistema
1	Argentina	Centro de Información Ambiental (CIAM) ⁵⁰
2	Bolivia	Sistema Nacional de Información Ambiental (SNIA)
3	Brasil	Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA)
4	Chile	Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)
5	Colombia	Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC)
6	Costa Rica	Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)
7	Ecuador	Sistema Único de Información Ambiental (SUIA)
8	Honduras	Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)
9	México	Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales
10	Panamá	Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)
11	Paraguay	Sistema de Información Ambiental (SIAM)
12	Perú	Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)
13	Uruguay	Sistema de Información Ambiental (SIA)

Sobre este tema, en la NDAS 10 del BID se señala que la información divulgada servirá a las partes interesadas para que puedan entender los riesgos e impactos y las oportunidades potenciales y beneficios de desarrollo que el proyecto presenta. Además, remarca que la información compartida debe tomar en cuenta el idioma local y a los grupos que tengan necesidades específicas de información (tales como discapacidad, nivel de alfabetización, género, movilidad, diferencias de lenguaje o accesibilidad)⁵¹. Asimismo, el BID señala que es necesario partir de la identificación de las personas afectadas por el proyecto, pues con base en esa identificación se podrá determinar la presencia de personas o grupos que puedan tener distintas preocupaciones y prioridades acerca de los impactos y beneficios del proyecto, así como personas que requieran formas de interacción diferente⁵².

En ese mismo orden de ideas, el Acuerdo de Escazú señala que, cuando corresponda, las autoridades competentes tienen el compromiso de divulgar la información ambiental en los diversos idiomas usados en el país, y elaborar formatos alternativos comprensibles para dichos grupos, por medio de canales de comunicación adecuados⁵³.

⁵⁰ El Centro de Información Ambiental (CIAM) es un sistema integrado de producción, recopilación y articulación de información ambiental del Estado nacional para garantizar la transparencia y facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

⁵¹ Información tomada de los requisitos 19 y 20 de la Norma de Desempeño Ambiental y Social 10: "Participación de las Partes Interesadas y Divulgación de Información" (NDAS 10) del BID.

⁵² Información tomada de los requisitos 11 de la Norma de Desempeño Ambiental y Social 10: "Participación de las Partes Interesadas y Divulgación de Información" (NDAS 10) del BID.

⁵³ Información tomada del Artículo 6 "Generación y divulgación de información ambiental" del Acuerdo de Escazú.

Lo que plantean ambos estándares es atender a los grupos que tengan necesidades específicas de información, para ello es importante garantizar que los mecanismos de acceso y divulgación de la información sean pertinentes y culturalmente idóneos. Para el caso específico de las personas o grupos vulnerables, el Acuerdo precisa que cada Parte facilitará el acceso a la información ambiental de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad⁵⁴, estableciendo procedimientos de atención desde la formulación de solicitudes hasta la entrega de la información, considerando sus condiciones y especificidades, con la finalidad de fomentar el acceso y la participación en igualdad de condiciones.

Con el fin de ejemplificar el contexto regional, se ha tomado como referencia a Chile, Argentina y Perú para conocer cómo se maneja el acceso y la divulgación de la información en la dimensión ambiental.

Caso Chile

En el caso de Chile, cuenta con la Ley N° 20.285, Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, que en su artículo 10° señala que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley. Asimismo, el derecho de acceso a la información de los órganos de la administración pública reconoce el principio de la libertad de información, el principio de apertura o transparencia, el principio de máxima divulgación, principio de la no discriminación, entre otros.

Con base en esta Ley, se señala que, el principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley⁵⁵.

Respecto a la información ambiental, la Ley N° 19.300, que es la principal norma reguladora sobre materia ambiental en el país, señala que toda persona tiene derecho a acceder a la información de carácter ambiental que se encuentre en poder de la administración, de conformidad a lo señalado en la Constitución Política de la República y en la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública. Del mismo modo, cualquier persona que se considere lesionada en su derecho a acceder a la información ambiental, podrá recurrir ante la autoridad competente, de conformidad con lo señalado en la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.

⁵⁴ El BID define a las personas o grupos vulnerables como personas o grupos de personas que pueden verse afectados de manera más adversa que otros por los impactos del proyecto debido a características tales como la discapacidad, el estado de salud, la condición de indígena, la identidad de género, la orientación sexual, la religión, la raza, el color, la etnicidad, la edad, el idioma, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, el patrimonio, el nacimiento, la desventaja económica o la condición social. Otras personas o grupos vulnerables pueden comprender aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, los hogares con un solo cabeza de familia, los refugiados, los desplazados internamente, las comunidades dependientes de recursos naturales u otras personas desplazadas que tal vez la legislación nacional o el derecho internacional no protejan.

⁵⁵ Ley 20.285. Ley sobre Acceso a la Información Pública (11 de agosto de 2008).
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>

A su vez, la Ley N° 19.300 precisa que el Ministerio del Medio Ambiente administrará un Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) de carácter público. Así también, en Chile, se cuenta con el Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (SNIFA), que es administrado por la SMA, y otros sistemas de información. Sobre los datos abiertos, la Guía de Implementación de Acuerdo de Escazú, considera como tal a los datos que están disponibles de manera gratuita para que cualquiera pueda acceder a ellos, utilizarlos y reutilizarlos con cualquier fin,⁵⁶ se ha identificado que hay sistemas que cuentan con la información en dicho formato; no obstante, en gran medida, la información no se encuentra en el formato de datos abiertos que permita el procesamiento⁵⁷.

Por otra parte, el Instructivo General N° 10 sobre el Procedimiento Administrativo de Acceso a la Información⁵⁸ contempla las etapas de tramitación para el procedimiento de acceso a la información⁵⁹, además establece la obligación de apoyar a las personas con discapacidad, de facilitar formularios en otros idiomas, incluyendo en lenguas indígenas; y la imposibilidad de solicitar correos electrónicos.⁶⁰ En ese sentido, la presentación de una solicitud de acceso a la información se puede realizar de manera virtual, a través de formularios web; presencial, entregando la solicitud en las oficinas o enviando una carta por correo postal.

Caso Argentina

En Argentina, además de la Ley N° 27.275. Derecho de acceso a la información pública, se puede encontrar de manera más específica la Ley N° 25.831, Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental⁶¹, que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encuentra en poder del Estado⁶². La norma define así, a modo general, lo que se entiende por información ambiental y establece las excepciones relacionadas a la defensa nacional, secreto comercial o industrial, confidencialidad de datos personales, entre otros. Ello es reforzado por lo dispuesto en la Ley N° 25.675, Ley General del Ambiente, la cual señala las obligaciones del Estado frente a los derechos de acceso y divulgación de información ambiental.

⁵⁶ Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: guía de implementación (LC/TS.2021/221/Rev.2), Santiago, 2023.

⁵⁷ Tapia Ferrer, F. (2023). Análisis de la situación actual de Chile para la implementación del Acuerdo de Escazú. <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2023/04/Analisis-de-la-situacion-actual-de-Chile-para-la-implementacion-del-Acuerdo-de-Escazu-Consultoria-PNUMA.pdf>

⁵⁸ Este instructivo fue dictado por el Consejo para la Transparencia en el año 2011.

⁵⁹ Instrucción General N° 10, Sobre el Procedimiento Administrativo de Acceso a la Información (28 de octubre de 2011). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1035144>

⁶⁰ Tapia Ferrer, F. (2023). Análisis de la situación actual de Chile para la implementación del Acuerdo de Escazú. <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2023/04/Analisis-de-la-situacion-actual-de-Chile-para-la-implementacion-del-Acuerdo-de-Escazu-Consultoria-PNUMA.pdf>

⁶¹ La Ley N° 25.831 Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental fue promulgada en enero de 2004.

⁶² Esta norma abarca tanto el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.

⁶³ El Centro de Información Ambiental (CIAM) es un sistema integrado de producción, recopilación y articulación de información ambiental del Estado nacional para garantizar la transparencia y facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

⁶⁴ Centro de Información Ambiental. Institucional. <https://ciam.ambiente.gob.ar/institucional.php>

Además, Argentina cuenta con un Centro de Información Ambiental (CIAM)⁶³ creado en 2020 que pone a disposición de la ciudadanía información generada en el ámbito del Estado Nacional, con aportes de otras instituciones, la academia, la sociedad civil y el sector privado.⁶⁴ Esta información se encuentra agrupada en ejes temáticos como agua, suelo, biodiversidad, evaluación ambiental, entre otros. Del mismo modo, cuenta con el portal “Datos Argentina” que pone datos públicos en formatos abiertos para que se puedan utilizar.⁶⁵

La solicitud de información pública ambiental no necesita que se especifique el motivo de por qué se precisa la información solicitada, este trámite puede realizarse de manera virtual o presencial, además tiene un plazo de 30 días para que el área que posee la información responda la solicitud.

Caso Perú

En el Perú, el acceso a la información pública ha sido reconocido como un derecho fundamental en la Constitución Política del Perú de 1993. Además, se cuenta con la Ley N° 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública y con la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, que recoge en su Título Preliminar, el derecho que tiene toda persona a acceder adecuada y oportunamente a la información pública sobre las políticas, normas, medidas, obras y actividades que pudieran afectar, directa o indirectamente, el ambiente, sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento⁶⁶.

Específicamente, se cuenta con el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM⁶⁷ que establece las disposiciones sobre acceso a la información pública ambiental y la divulgación de la información en los portales de transparencia de las instituciones.

Asimismo, la Ley General del Ambiente en su artículo 35° señala que el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) constituye una red de integración tecnológica, institucional y humana que facilita la sistematización, acceso y distribución de la información ambiental, así como el uso e intercambio de esta, siendo soporte de los procesos de toma de decisiones y de la gestión ambiental⁶⁸.

La información presentada por el SINIA se encuentra en forma de tablas, gráficos o mapas, que se ha construido a partir de fuentes de información, como registros administrativos, encuestas, censos, estaciones de monitoreo, percepción remota, estimaciones y modelos, entre otros. Así también, las solicitudes de acceso a la información pública se presentan, en su mayoría, en las oficinas de las diversas instituciones públicas y el plazo de respuesta es de 10 días hábiles.

⁶⁵ El enlace a dicho porta es el siguiente: <https://datos.gob.ar/>

⁶⁶ Bautista, L. O. (s/f). El Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental. https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=9535

⁶⁷ Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM. Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (17 de enero de 2009). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H979584>

⁶⁸ Ley 28611. Ley General del Ambiente (15 de octubre de 2005) <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H901891>

5.3 Procesos de consulta

Durante el proceso de licenciamiento ambiental, la participación ciudadana comprende, además del derecho a estar debidamente informados y acceder a los documentos a ser evaluados, el derecho a formular consultas u observaciones y a recibir respuesta.

Bajo esa premisa es importante tener en cuenta que las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), entre otros, han desarrollado lineamientos específicos sobre el tema de la participación de las partes interesadas, pues reconocen la participación como un elemento clave que puede mejorar la sostenibilidad ambiental y social de los proyectos.

Al respecto, en la NDAS 10 del BID se precisa que es necesario garantizar que las opiniones, consultas u observaciones de las partes interesadas tengan un impacto real en la toma de decisión de las autoridades. Además, esta norma señala que, en el marco de una participación efectiva, antes de llevar a cabo los procesos de consulta, es necesario divulgar la información para facilitar el entendimiento de las partes interesadas.

Asimismo, se señala que los procesos de consulta permitirán a las partes interesadas manifestar sus opiniones sobre los riesgos, impactos y medidas de mitigación del proyecto, así como sobre el acceso a oportunidades potenciales y beneficios. En suma, la consulta es un proceso bidireccional que debiera promover una retroalimentación constante con las partes interesadas. En etapas tempranas de lo que se trata es de generar insumos para el diseño del proyecto y fomentar la participación en la identificación y mitigación de los riesgos e impactos ambientales y sociales. Otro aspecto relevante por considerar es que la consulta debe ser libre de toda manipulación, injerencia, coerción, discriminación, represalia e intimidación externa.

De igual manera, es de resaltar que, para que una consulta sea significativa se deben cumplir distintos criterios. Al respecto, el BID señala que dentro de estos se encuentra que no debe ser concebido como uno o varios eventos aislados, organizado para cumplir un requisito de la licencia⁶⁹, sino como un proceso transparente, respetuoso, con representación de todas las partes, equitativo y no discriminatorio, entre otros; pero, sobre todo debe ser un diálogo y participación bidireccional a fin de que sea un proceso de comunicación efectiva.

En ese sentido, para realizar un proceso de consulta significativa es importante identificar a los diversos actores que resulten afectados por el proyecto, sobre todo a las personas o grupos vulnerables, a fin de establecer mecanismos apropiados que garanticen una participación efectiva de todos los grupos, especialmente, de aquellos que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Al respecto, la expresión “grupos en situación de vulnerabilidad” se utiliza para designar a aquellos grupos de personas o sectores de la población que, por razones inherentes a su identidad o condición y por acción u omisión de los organismos del Estado, se ven privados del pleno goce y

⁶⁹ Banco Interamericano de Desarrollo (2017). Consulta significativa con las partes interesadas. <http://dx.doi.org/10.18235/0000776>

ejercicio de sus derechos fundamentales y de la atención y satisfacción de sus necesidades específicas⁷⁰.

Se ha de considerar que pueden constituir causas de vulnerabilidad, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género, la orientación sexual, la privación de libertad, entre otras.⁷¹

En esa misma línea, es de resaltar que, llevar adelante una consulta transparente con las partes interesadas aporta a la buena gobernanza de los países. Teniendo esto en consideración, a continuación, se presenta como Chile, Argentina, Perú y Colombia abordan la consulta pública en los procesos de licenciamiento ambiental.

Caso Chile

Los mecanismos de participación ciudadana con los que cuenta Chile se basan en la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que señala que “el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones”⁷². Con base en esta ley, las instituciones ambientales establecen mediante una “Norma General de Participación Ciudadana” los mecanismos de participación a ser utilizados por cada institución, no obstante, de modo general estas comparten algunos mecanismos de participación como la consulta ciudadana, consejos de la sociedad civil, entre otros.

Tomando en cuenta ello, la Norma General de Participación Ciudadana del SEA, establece como mecanismo único del servicio los procesos de participación ciudadana en Estudios de Impacto Ambiental, Declaración de Impacto Ambiental con cargas ambientales y procesos de Consulta Indígena⁷³. En tanto que, la Norma General de Participación Ciudadana de la SMA establece como mecanismos: acceso a la información ambiental relevante, la consulta ciudadana, el Consejo de la Sociedad Civil y Cuentas públicas⁷⁴.

Por otro lado, según lo señalado en el artículo 86 del Decreto N° 40⁷⁵ los mecanismos en el proceso de calificación de los EIA son establecidos por las Comisiones de Evaluación o por el Director Ejecutivo, según corresponda. Y, las observaciones ciudadanas, según el instructivo del SEA,

⁷⁰ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2011). Grupos en situación de vulnerabilidad y derechos humanos. http://www.jus.gob.ar/media/1129151/31-grupos_vulnerables.pdf

⁷¹ Observatorio de Violencia. (s/f). Grupos vulnerables. <https://observatorioviolencia.pe/grupos-vulnerables-ley-n30364/>

⁷² Artículo 32 de la Ley 20.500 que introduce modificaciones a otros cuerpos legislativos.

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1023143>

⁷³ Servicio de Evaluación Ambiental (09 de marzo de 2022) Norma General de Participación Ciudadana del Servicio de Evaluación Ambiental

https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2022/03/09/norma_general_de_participacion_ciudadana.pdf

⁷⁴ Superintendencia del Medio Ambiente (02 de mayo de 2023). Norma General de Participación Ciudadana de la Superintendencia del Medio Ambiente <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1192222>

⁷⁵ Decreto N° 40. Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (30 de octubre de 2012) <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1053563>

deberán ser consideradas en dos actos del procedimiento de evaluación de impacto ambiental: (a) el Informe Consolidado de Evaluación (ICE) y (b) en la Resolución de Calificación Ambiental (RCA)⁷⁶.

Finalmente, a la fecha, el titular del proyecto no tiene una obligación de incluir a las comunidades en las etapas de elaboración, pero la SEA promueve una participación anticipada mediante sus instrumentos como la “Guía para la participación anticipada de la comunidad en proyectos que se presentan al SEIA”⁷⁷ que busca orientar los procesos de participación anticipada estableciendo lineamientos a los titulares y a las comunidades.

Caso Argentina

En el caso de Argentina, como ya se ha mencionado, cuenta con la Ley General del Ambiente, en la que se establece la obligación de realizar la evaluación de impacto ambiental cuando la obra o actividad pueda producir impactos significativos en el ambiente o en la vida de la población⁷⁸. Asimismo, se prevé la existencia de una instancia de participación ciudadana que puede ser una audiencia o consulta públicas.

La audiencia pública es una instancia en la que una autoridad pública habilita un espacio institucional para que quienes puedan verse afectados por una decisión en particular, expresen su opinión fundada en la materia⁷⁹. Es decir, las audiencias públicas constituyen un mecanismo que permite al Estado conocer las opiniones de los distintos actores involucrados en el proceso regulatorio y recoger información relevante para la toma de decisiones⁸⁰.

La consulta pública, según el artículo 20 de Ley N° 25.675, es una instancia para la autorización de actividades, a diferencia de la audiencia, las observaciones son presentadas de manera escrita a través del portal “Consulta Pública” que es un canal de diálogo y debate que permite la interacción entre el gobierno y la comunidad⁸¹, en esta se muestran los proyectos que están abiertos a consulta, así como aquellos procesos que ya han finalizado.

⁷⁶ Servicio de Evaluación Ambiental. Instrucciones sobre la consideración de las observaciones ciudadanas en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. (01 de abril 2013).

https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/archivos/instructivos/inst130528_obs_ciudadana_evaluacion.pdf

⁷⁷ SEA (2013). Guía para la participación anticipada de la comunidad en proyectos que se presentan al SEIA.

<https://www.sea.gob.cl/documentacion/guias-y-criterios/guia-para-la-participacion-anticipada-de-la-comunidad-en-proyectos>

⁷⁸ Ley 25.675. Ley General del Ambiente (2002). <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/ley-general-del-ambiente>

⁷⁹ Oficina Anticorrupción (s/f). Herramientas para la Transparencia en la Gestión. Participación Ciudadana.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/particip_ciudadana_guidelines_3.pdf

⁸⁰ López, A. (2019). Audiencia pública y participación social en el control de los servicios públicos: Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración Y Las Políticas Públicas, 3(1), pp. 77-105.

<https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/71>

⁸¹ Consulta pública. <https://consultapublica.argentina.gob.ar/>

Caso Colombia

En Colombia, el marco normativo ambiental recae en la Ley N° 99⁸² y en el Decreto N° 1076 de los que se desprenden las disposiciones del proceso de licenciamiento ambiental y de la participación en dicho proceso.

Por otro lado, Colombia también cuenta distintos mecanismos de participación como las audiencias públicas, a través de las cuales se pueden presentar argumentos, opiniones e inquietudes o el derecho de petición que permite que se pueda solicitar información en relación con los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana⁸³.

La autoridad encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible del país es la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la cual tiene entre sus objetivos estratégicos fomentar la participación de los grupos de interés en la toma de decisiones de la entidad.

Con relación a la elaboración de los estudios ambientales, en el decreto antes mencionado, se precisa que los términos de referencia son lineamientos generales que la autoridad señala para la elaboración del Diagnóstico Ambiental de Alternativas y el Estudio de Impacto Ambiental, con el fin de otorgar una licencia ambiental para los proyectos que así lo requieran. Teniendo en cuenta ello, se podría decir que la participación ciudadana en el proceso de licenciamiento y seguimiento ambiental se instrumentaliza, principalmente, en dos momentos. Primero, durante el proceso de elaboración de los estudios ambientales, al respecto el Decreto N° 1076 señala que se deberá informar a las comunidades el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporar en el estudio de impacto ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso.⁸⁴ Segundo, durante el proceso de evaluación y seguimiento ambiental, se utilizarán los mecanismos de participación dispuestos por Ley, al ser aplicados por cualquier persona, natural o jurídica, según lo dictado por la norma.⁸⁵

Ahora bien, como lo indican las buenas prácticas es importante partir por la identificación de los actores involucrados, en el caso de Colombia la identificación de actores considera el tipo de proyecto y el entorno en de desarrollo de este, pues de lo que se trata es de incluir a los diversos actores presentes en el área de influencia o área de estudio del proyecto. Respecto al proceso de participación se busca garantizar el acceso a la información necesaria para conocer el proyecto con sus actividades e implicaciones, de tal forma que las observaciones, inquietudes u opiniones que los

⁸² Ley que crea el Ministerio del Medio Ambiente, reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y dicta otras disposiciones.

⁸³ Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (Julio 2018). Guía de Participación Ciudadana para el Licenciamiento Ambiental. https://www.anla.gov.co/01_anla/documentos/biblioteca/guia_participacion_ciudadana.pdf

⁸⁴ Decreto N° 1076 (26 de mayo de 2015). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153>

⁸⁵ Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (Julio 2018). Guía de Participación Ciudadana para el Licenciamiento Ambiental. https://www.anla.gov.co/01_anla/documentos/biblioteca/guia_participacion_ciudadana.pdf

actores expresen al respecto, sean consideradas e incorporadas en la elaboración de los estudios ambientales.⁸⁶

Caso Perú

En el caso de Perú, se cuenta con la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental que crea el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión. Además, establece un proceso uniforme que comprende los requerimientos, etapas, y alcances de las evaluaciones del impacto ambiental de proyectos de inversión. Y establece los mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental⁸⁷.

En concordancia con ello, en el año 2012 con la Ley N° 29968 nace el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) como organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente y que es el encargado de revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d) y, cuando corresponda, los Estudios de Impacto Ambiental semidetallados (EIA-sd).⁸⁸

Esta entidad promueve la participación en todas las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental. El derecho a la participación se ejerce a través de espacios de diálogo entre el Estado, los titulares de un proyecto de inversión y la ciudadanía a fin de que la población identificada dentro del área de influencia social del proyecto pueda intervenir y participar en los procesos de toma de decisiones⁸⁹. Estos mecanismos de participación deben estar señalados en el Plan de Participación Ciudadana (PPC) en el que el titular del proyecto establece los mecanismos que este empleará durante el proceso de evaluación.

Asimismo, los mecanismos de participación del marco general son complementados con las normas sectoriales que regulan el proceso de participación ciudadana en minería, hidrocarburos, electricidad, agricultura y transporte. A la fecha, el Perú se encuentra en un proceso de transferencias de funciones de otros sectores como Vivienda o Cultura hacia el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace).

⁸⁶ Información tomada de la Guía de Participación Ciudadana para el Licenciamiento Ambiental.

⁸⁷ Art. 1 de la Ley N° 27446. Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (23 de abril de 2001). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H806054>

⁸⁸ Ley N° 29968. Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) (20 de diciembre de 2012). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1069538>

⁸⁹ Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (2018). Guía de Participación Ciudadana con Enfoque Intercultural para la Certificación Ambiental. <https://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/PUBL-GUIA-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA-CON-ENFOQUE-INTERCULTURAL-PARA-LA-CERTIFICACION-AMBIENTAL.pdf>

Consulta previa

Por otro lado, si en un proyecto se identifica que existen pueblos indígenas u originarios es necesario emplear mecanismos que garanticen su derecho a la consulta como sujetos de derechos colectivos. La participación ciudadana y la consulta previa son mecanismos que pueden funcionar en paralelo, la diferencia radica en que la participación ciudadana se aplica a todas las personas, sin importar su origen; mientras que la consulta previa solo se aplica a los pueblos indígenas u originarios⁹⁰. Para la identificación de estos grupos se utilizan criterios objetivos y subjetivos, los primeros basados en consideraciones legales, antropológicas y sociológicas y el segundo mediante la autoidentificación.

Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adopta normas internacionales en forma de convenios, estos tienen fuerza de ley para aquellos estados que lo ratifican. Así, el Convenio número 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales fue adoptado en 1989 y entró en vigor en 1991. A la fecha, este convenio ha sido ratificado por 24 países, de los cuales 15 son países de América Latina y el Caribe.

Tabla 5.3 Países de la Red que han ratificado el convenio 169

Nº	País miembro de la Red	Ratificación del Convenio 169	Fecha
1	Argentina	Si	03/07/2000
2	Bolivia	Si	11/12/1991
3	Brasil	Si	25/07/2002
4	Chile	Si	15/09/2008
5	Colombia	Si	07/08/1991
6	Costa Rica	Si	02/04/1993
7	Ecuador	Si	15/05/1998
8	Guatemala	Si	05/06/1996
9	Honduras	Si	28/03/1995
10	México	Si	05/09/1990
11	Paraguay	Si	10/08/1993
12	Perú	Si	02/02/1994

La importancia de este Convenio recae en la protección que les da a los pueblos indígenas en tanto sujeto colectivo. Así, esta norma define el derecho a la consulta como un derecho humano de titularidad colectiva, es decir que corresponden a un grupo social, con alcance específico para los pueblos indígenas. Por otro lado, se resalta el rol del estado para garantizar el derecho a la consulta⁹¹.

⁹⁰ Ambiental, C. (18 mayo 2022). Aspectos generales de la participación ciudadana ambiental y la consulta previa: Entrevista a Johanna Romero. Conexión Ambiental; Edera. <https://conexionambiental.pe/aspectos-generales-de-la-participacion-ciudadana-ambiental-y-la-consulta-previa/>

⁹¹ Organización Internacional del Trabajo (2015). Convenio Núm. 169 de la OIT. El derecho a la consulta. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_445528/lang--es/index.htm

En ese sentido, los países que han ratificado el acuerdo deben tomar las medidas para incorporar en su legislación lo señalado por el Convenio; sin embargo, el Informe Regional denominado “Perspectiva empresarial sobre la consulta previa del C169 en América Latina”⁹² ha revelado que no todos los países cuentan con una regulación específica para la consulta previa.

En el Perú, el Convenio tiene un rango constitucional y el Tribunal Constitucional ha desarrollado aspectos relacionados al derecho de consulta mediante sentencias; así también se cuenta con la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios del año 2011 que es un paso importante en el reconocimiento del derecho a la consulta por parte del Estado.

Por otro lado, en Chile se cuenta con una Ley Indígena a fin de que la administración pública escuche y considere a las organizaciones indígenas en materia que les compete, también se cuenta con la Ley N°21.151 que otorga reconocimiento legal al pueblo tribal afrodescendiente chileno y le reconoce el derecho a la Consulta Previa. A nivel de normas reglamentarias, cuenta con el Decreto Supremo N°66 de 2014 que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del Convenio y otras normas emitidas entre el 2012 y 2016.

Sobre este tema, el BID⁹³ reconoce que los pueblos indígenas, en tanto pueblos social y culturalmente diferenciados, suelen contarse entre los segmentos más marginados y vulnerables de la población. Y, esta vulnerabilidad puede incluir la pérdida de identidad, cultura y medios de subsistencia, así como la exposición al empobrecimiento y enfermedades; sin embargo, si los proyectos son desarrollados en pleno respecto de sus derechos pueden crear oportunidades para que los pueblos indígenas participen y se beneficien de las actividades vinculadas con dichos proyectos.

Para mayor información sobre el tratamiento en materia de pueblos indígenas dentro de los procesos de licenciamiento y fiscalización ambiental y social se debe consultar la Nota Técnica sobre Pueblos Indígenas (2023).

5.4 Participación en la fiscalización ambiental y social

Como se ha mencionado líneas arriba, es importante garantizar la participación ciudadana durante todo el ciclo de vida del proyecto; no obstante, en ocasiones, cuando se hace referencia a la participación ciudadana en materia ambiental es frecuente acotarla a los procesos de licenciamiento ambiental y social y no durante la ejecución de los proyectos.

Al respecto, el BID señala que el seguimiento de los riesgos ambientales y sociales es una oportunidad continua para que las partes interesadas presenten al proyecto opiniones basadas en

⁹² Organización Internacional del Trabajo (2021). Perspectiva empresarial sobre la consulta previa del C169 en América Latina. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---act_emp/documents/publication/wcms_820525.pdf

⁹³ En la ND7 del Marco de Política Ambiental y Social proporciona lineamientos para asegurar que los proyectos se desarrollen en pleno respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas, así como sus derechos colectivos, dignidad, aspiraciones, cultura y medios de subsistencia dependientes de los recursos naturales. El documento está disponible en el siguiente sitio web: <https://www.iadb.org/en/mpas/guidelines>

evidencia. Teniendo en cuenta ello, en esta sección se presenta un breve repaso de cómo se encuentra la participación ciudadana en la etapa de fiscalización ambiental y social⁹⁴.

Normativa general

Como ya se ha indicado, los países de la Red poseen normativa general sobre participación ciudadana en la etapa de licenciamiento; sin embargo, en la mayoría de los casos no se cuenta con normativa específica⁹⁵ para abordar la participación ciudadana en la etapa de fiscalización ambiental y social. A continuación, se presenta una tabla con la normativa que tienen algunos países sobre el tema en cuestión.

Tabla 5.4 Normativa sobre Monitoreo Ambiental Participativo

Nº	Referencia Normativa
1 Brasil	Ley N° 9.605/1998. Ley de Política Nacional de Medio Ambiente, que establece la participación de la comunidad en la gestión, monitoreo y control ambiental. Resolución CONAMA N° 357/2005, establece directrices para el monitoreo de la calidad del agua y promueve la participación ciudadana en el monitoreo.
2 Colombia	Ley N° 99-1993. Fundamentos de la Política Ambiental Colombiana, establece los principios y disposiciones generales para la gestión ambiental, incluye la participación ciudadana en el monitoreo y control ambiental.
3 Costa Rica	Ley N° 7554. Ley Orgánica del Ambiente y Ley N° 7575. Ley Forestal, promueven la participación ciudadana en la gestión ambiental y respaldan la colaboración en el monitoreo y conservación del medio ambiente.
4 México	DOF N° 09-01-2015. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, fomenta la participación ciudadana en la gestión ambiental y promueve la colaboración en el monitoreo y la conservación del medio ambiente.
5 Perú	Ley N° 28611. Ley General del Ambiente, establece la participación ciudadana como uno de los principios rectores de la gestión ambiental. Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM. Reglamento de la Ley General del Ambiente, promueve la participación ciudadana en el monitoreo y control ambiental. Resolución de Consejo Directivo N° 032-2014-OEFA-CD del 5 de setiembre del 2014. Reglamento de Participación Ciudadana en las Acciones de Monitoreo Ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Resolución Ministerial N.o 304-2008-MEM-DM. Regula El Proceso de Participación Ciudadana en el Sub-Sector Minero (Título V Artículo 33.- Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativo)

Experiencias en el Monitoreo Ambiental Participativo

En algunos países se realiza el Monitoreo Ambiental Participativo, como un mecanismo de participación en la etapa de fiscalización. Este mecanismo se emplea para involucrar a las partes

⁹⁴ Para fines de este documento se utiliza de manera indistinta los términos fiscalización o monitoreo.

⁹⁵ Pareja, C., Xavier, A., Daitch, S. (2019). Comités de Monitoreo Ambiental Participativo en Contextos Mineros: Lecciones a Partir de Nuevos Estudios de Casos en Cuatro Países de Latinoamérica. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): New York. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP-CIRDI_Participatory_Environmental_Monitoring_Committees_in_Mining_Contexts_ES.pdf

afectadas en el seguimiento del desempeño ambiental y social del Proyecto y se da bajo una lógica de participación activa, donde la población ejerce su derecho a participar e interviene en la fiscalización ambiental y social del proyecto.

En ese sentido, consiste en acompañar la toma de muestras en los puntos de monitoreo ambiental (agua, aire, ruido, vibración, etc.), propuestos técnicamente por el titular del Proyecto y aprobados por el organismo evaluador correspondiente, para verificar que el recojo de la información cumpla con los estándares técnicos y de calidad establecidos. Posteriormente, acceder a los resultados, en relación con la data histórica del punto de monitoreo en cuestión, de manera que se logre identificar si los resultados se mantienen o hubo algún cambio; en caso de ser negativo, analizar con el titular del Proyecto, la entidad responsable y el organismo fiscalizador, si las medidas de mitigación fueron ejecutadas como corresponde, si se deben asumir medidas adicionales o correctivas.

A continuación, se presenta un esquema general sobre la participación ciudadana en la fase de fiscalización ambiental y social:

Proceso general de la participación ciudadana en la fiscalización ambiental y social



A continuación, se describen algunos casos de Monitoreo Ambiental Participativo en países de la RedLAFICA.

Caso Perú

En el Perú, el Estado promueve la participación ciudadana en la etapa de fiscalización ambiental y social. Como parte de ello, el monitoreo ambiental participativo se encuentra regulado por el Reglamento de participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA⁹⁶.

⁹⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 003-2016-OEFA/CD (27 de febrero de 2016). Modifican el Reglamento de participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1147946>

En el informe del año 2010 “Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos: recomendaciones para una minería moderna y responsable” del Proyecto CAMINAR (cofinanciado por la Comisión Europea) se identificaron aproximadamente 30 experiencias de monitoreo participativo en el Perú.⁹⁷

En el año 2019 el Ministerio de Energía y Minas, con el apoyo del PNUD, presentó el informe “Gobernanza Ambiental y Participativa para la Gestión Sostenible de los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe: Estudio de casos en el Perú”, que recopiló la existencia de 44 Comités de Monitoreo Ambiental Participativo en las regiones de Arequipa, Apurímac, Cusco, Áncash, Cajamarca, Lima, Moquegua y Tacna, dentro del sector minero y de hidrocarburos.⁹⁸ Lo que evidencia una tendencia en crecimiento.

Para una mejor comprensión del incremento de los Comités de Monitoreo Participativo, se presentan los sectores fiscalizados por el OEFA:⁹⁹

- **Sector energía y minas**
 - Electricidad: Generación, transmisión y distribución.
 - Hidrocarburos: Exploración, explotación, transporte, refinación y procesamiento, almacenamiento, distribución y comercialización.
 - Minería: Mediana y gran minería en exploración, explotación, transporte, labor general, beneficio y almacenamiento de concentrados y/o minerales.

- **Sector actividades productivas**
 - Agricultura: Actividades del sector agricultura, así como actividades de importación, comercialización y Producción de Organismos vivos Modificados – OVM.
 - Industria: Actividades de industria manufacturera establecidas en la Sección C, Revisión 4, de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) y actividades de comercio interno.
 - Pesca: Acuicultura de mediana y gran empresa y procesamiento industrial pesquero.

- **Sector infraestructura y servicios**
 - Consultoras ambientales: Consultoras ambientales inscritas en el Registro Nacional de Consultoras Ambientales a cargo del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - Senace.
 - Residuos sólidos: Titulares de infraestructuras de residuos sólidos de su competencia; responsables de la recuperación y reconversión de áreas degradadas por residuos sólidos; implementación y operación de celdas transitorias en el marco de la declaratoria de emergencia en la gestión y manejo de los residuos sólidos; y, la gestión de los residuos sólidos de bienes priorizados sujetos a régimen especial.

⁹⁷ Información obtenida del Ministerio de Energía y Minas.
https://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=3&idPublicacion=293

⁹⁸ Información obtenida del Ministerio de Energía y Minas.
https://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=22&idTitular=9169

⁹⁹ OEFA (2020) El ABC de la fiscalización ambiental. <https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/el-nuevo-abc-de-la-fiscalizacion-ambiental/>

- Compromisos contenidos en los Planes Provinciales de Gestión de Residuos Sólidos Municipales y Planes Distritales de Manejo de Residuos Sólidos Municipales

Durante el presente año (2023) se realizó en la ciudad de Arequipa el 4to Encuentro Nacional de Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos, donde participaron más de 30 comités de 14 regiones del país, quienes abordaron los retos del cambio climático y la gobernanza, las oportunidades de articulación y posicionamiento de iniciativas similares, y la creación de una agenda orientada a fortalecer la participación de las mujeres en contextos donde opera la minería, porque su participación en los comités es apenas del 34%.

El encuentro fue impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en coordinación la OEFA, el Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible, el Centro Bartolomé de las Casas, Futuro Sostenible, Compañía Minera Antamina y el Comité de Monitoreo, Vigilancia y Fiscalización Ambiental de Huarney.¹⁰⁰

Uno de los principales acuerdos del encuentro fue la creación de la primera Red Nacional de Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos, que permitirá una mayor cohesión y articulación entre comités para construir una agenda nacional, lograr políticas de reconocimiento para su labor, fomentar el intercambio de experiencias, optimizar la vigilancia de los recursos naturales e integrarse a sistemas de alerta temprana.

El Monitoreo Ambiental Participativo está compuesto por siete etapas:

- Primera etapa: Coordinación previa con los actores involucrados.
- Segunda etapa: Convocatoria
- Tercera etapa: Inscripción en la inducción
- Cuarta etapa: Realización de la inducción
- Quinta etapa: Taller para la presentación de la propuesta del plan de monitoreo
- Sexta etapa: Ejecución del monitoreo ambiental participativo
- Séptima etapa: Taller para la presentación de los resultados del monitoreo realizado

Fuente: OEFA (2016). La Participación Ciudadana en la Protección del Ambiente: El monitoreo ambiental participativo a cargo del OEFA. https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=19029

Para llevar adelante el monitoreo participativo se conforma el Comité de Monitoreo Ambiental Participativo (CMAP)¹⁰¹, el cual varía según la naturaleza, escala y contexto del proyecto y suele estar integrado por:

¹⁰⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (02 de mayo de 2023). Perú creará la primera red nacional de monitores ambientales. <https://www.undp.org/es/peru/noticias/peru-creara-la-primera-red-nacional-de-monitores-ambientales>

¹⁰¹ Esta sección ha sido desarrollada tomando como base la experiencia de Monitoreo Ambiental Participativo en Perú.

- Representantes de comunidades locales del área de influencia directa del Proyecto, los cuales se tornan actores clave al aportar conocimientos locales y comprensión del entorno.
- Agencias gubernamentales, representantes de gobiernos locales, y el organismo fiscalizador, que tiene la función de monitorear y sancionar (si corresponde) el cumplimiento de los compromisos ambientales y el desempeño del titular del Proyecto.
- Organizaciones no gubernamentales (ONG), que pueden colaborar con la capacitación de las comunidades locales, brindar apoyo técnico y científico, y cooperar con la interpretación de los datos.
- Instituciones académicas y científicas, como universidades, centros de investigación y científicos, que proporcionan conocimientos especializados, asesoramiento técnico y la validación científica de los datos recopilados. También pueden colaborar en la capacitación y la transferencia de conocimientos.
- Grupos de voluntarios, que pueden ser individuos interesados en contribuir al monitoreo y la conservación del medio ambiente.
- Empresas y sectores industriales, por lo general en el rol de titular de un Proyecto o en algunos casos, como parte de sus iniciativas de responsabilidad social empresarial.

En el caso de las comunidades locales, los miembros del CMAP, o también llamados monitores ambientales, son seleccionados por la misma comunidad para representarla, por lo general, son personas de prestigio, que gozan de la confianza de la población. Este grupo recibe capacitación sobre los equipos a ser utilizados en los monitoreos ambientales, sus características, el tipo de información que cada equipo emite y deben comprender los resultados y asumir el compromiso de compartirlos con sus comunidades, en tanto son los responsables de hacer réplicas y facilitar el acceso colectivo a la información recibida.

Además, como los miembros de los CMAP son elegidos por sus comunidades, el cargo no es permanente, en cada comité se acuerda la temporalidad de los procesos de elección para renovarlo; aunque, esto no implica que no existan casos de reelección.

Cuando el CMAP se conforma por iniciativa de un titular de un Proyecto, por ser un compromiso de su Instrumento de Gestión Ambiental, los miembros no suelen participar en el diseño de las actividades de monitoreo, porque están definidas en dicho instrumento. Sin embargo, cuando el CMAP se conforma por iniciativa de organizaciones sociales o instituciones interesadas en el cuidado ambiental con involucramiento del Estado, se suelen acordar los parámetros que serán monitoreados, los puntos de monitoreo ambiental, el esquema de monitoreo y su periodicidad.

En todas las iniciativas, el CMAP debe elaborar un Plan Estratégico de Monitoreo Ambiental, aún en los casos en que exista un instrumento de gestión ambiental que oriente sus acciones, para acordar el funcionamiento interno del mismo comité, los tipos de capacitación que deben recibir, las responsabilidades de los miembros, el plan de comunicaciones (para informar en sus comunidades)

sobre los resultados, el desempeño ambiental y los procedimientos para acordar medidas de mitigación y resolución en caso que los monitoreos arrojen resultados negativos.

Caso México

“El proyecto de Reintroducción de *Zoogoneticus tequila*¹⁰² en los manantiales del Río Teuchitlán, Jalisco, México”¹⁰³, involucra a los Vigilantes Mundiales del Agua que promueven el monitoreo comunitario participativo (MCP) de las características biológicas y fisicoquímicas del agua, realizando talleres de capacitación y reflexión a distintas comunidades, implementando técnicas básicas para monitorear y analizar la temperatura, PH, dureza, alcalinidad, oxígeno disuelto y turbidez, flujo, sólidos suspendidos totales, contaminación fecal y biomonitoreo de macroinvertebrados.

El programa busca la mejora continua, para determinar la calidad del agua en los sitios de reintroducción de *Zoogoneticus tequila*, en Teuchitlán, Jalisco, en el corto y mediano plazo, como una estrategia para delimitar factores que puedan poner en riesgo la sobrevivencia y el éxito en la reintroducción de una población viable de dicha especie.

El monitoreo se proyectó para un periodo de cuatro años (inició en septiembre del 2016), recolectando muestras de forma bimestral, considerando la estacionalidad climática de la zona de estudio.

Se fomentó la participación de la población residente en el municipio para identificar de forma temprana las variaciones en la calidad del agua, con el propósito de tomar medidas emergentes a circunstancias que dificulten el establecimiento de la población de *Zoogoneticus tequila*. Para lo cual, se diseñaron talleres de capacitación para la formación de técnicos, con el objetivo de formar capital humano que continúe en el mediano plazo con las actividades de evaluación de la calidad del agua, bajo los protocolos y normas vigentes en México.

Para conformar al grupo de monitores, se invitó a participar del curso de capacitación a los interesados y se tomó en consideración el desempeño obtenido dentro del curso, así como el desarrollo de habilidades y destrezas en la caracterización de los sitios de muestreo, en el análisis de muestras, la sistematización e interpretación de resultados.

El grupo de monitores está integrado por un coordinador, el responsable de la bitácora de campo y laboratorio, así como un auxiliar de análisis. Su formación se desarrolla por medio de programas formales de capacitación continua, registrados en el Departamento de Educación Continua de la Facultad de Biología de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH).

¹⁰² *Zoogoneticus tequila* o picote tequila es una especie de pez actinoptero de agua dulce, de la familia de los goodeidos. Se le conoce solamente en el río Teuchitlán, un afluente de la cuenca del río Ameca, en México; se considera como en "peligro crítico" y está bajo constante amenaza por las especies introducidas y la degradación de su hábitat.

¹⁰³ Hernández-Morales, R., Medina-Nava, M., Tafolla-Venegas, D., HerrerasDiego, Y., Escalante-Jiménez, L., Escalera-Vázquez, L. H, HernándezValencia, F. y O. Domínguez-Domínguez. 2020. Reintroducción de *Zoogoneticus tequila* en los manantiales de Teuchitlán, Jalisco: primera fase. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Facultad de Biología. Informe final SNIB-CONABIO. Proyecto No. NE002. Ciudad de México.

Retos en el Monitoreo Ambiental Participativo

Implementar el monitoreo ambiental participativo durante la etapa de fiscalización, genera beneficios para la población, el Estado y el titular del Proyecto; no obstante, también surgen retos importantes que deben ser atendidos para que el proceso sea una fuente de aporte y colabore con mantener el clima social favorable en el entorno del Proyecto.

Uno de los retos es mantener separados los espacios de diálogo. Dado que la población y el titular del Proyecto tienen una agenda de negociación propia de la distribución de beneficios (empleo local, contratación de proveedores locales, pagos por acceso a tierras, compensaciones, etc.), y acciones de inversión social. Teniendo en cuenta ello, es necesario que estos temas se aborden en los espacios de diálogo y participación creados para tal fin y no mediante el Comité de Monitoreo Ambiental Participativo (CMAP), cuya función es la vigilancia ambiental.

Otro de los retos es viabilizar que los monitores ambientales dispongan del tiempo requerido para cumplir con sus funciones y asistan a las convocatorias de capacitación y monitoreo. Estos retos de tiempo y logística son abordados por los titulares de proyectos por medio de financiamiento, asumiendo la logística de los traslados, alimentación y, a veces, pagando jornales para que los monitores no se afecten económicamente al dejar de realizar sus actividades productivas. En los casos en los que se entregan jornales, esto debe ser comunicado con completa transparencia, para evitar que se genere desconfianza entre los miembros de la comunidad y se perciban que los monitores podrían estar parcializados a favor de la empresa.

También se presenta como reto la alta rotación de los monitores ambientales, porque las comunidades cambian sus representantes de forma periódica, dado que la cantidad de años varía según el reglamento interno creado por cada CMAP y los nuevos integrantes deben capacitarse desde cero.

Aunque la alta rotación se presenta como reto, trae como beneficio que la comunidad disminuya su posibilidad de percibir parcialización en sus monitores, en tanto el cargo no es permanente. En ese sentido, asegurar una buena capacitación desde la incorporación de nuevos miembros es la mejor manera de construir capacidades y mantener al CMAP con el nivel de instrucción requerido para cumplir con sus funciones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES





Conclusiones y recomendaciones

A manera de reflexiones finales, en esta sección se presentan algunas conclusiones y recomendaciones con el fin de fortalecer la participación ciudadana en los procesos de licenciamiento y fiscalización ambiental y social.

6.1 Conclusiones

- **Gestión ambiental y social:** Los países de América Latina y el Caribe cuentan con normas e instituciones ambientales que abordan aspectos fundamentales de la gestión y la protección ambiental. Así también, se ha evidenciado que, en su mayoría, los países miembros de la RedLASEIA y de la RedLAFICA cuentan con normativa que garantiza el derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental. En ese sentido, también cuentan con una estructura institucional que lleva adelante los procesos de licenciamiento y fiscalización ambiental y social, y como parte de ello emplean diversos mecanismos para asegurar la participación de las partes interesadas en dichos procesos. En ese sentido, es importante destacar que con el pasar de los años los países han ido robusteciendo los espacios de diálogo en el proceso de toma de decisiones ambientales.
- **El Acuerdo de Escazú:** La implementación del Acuerdo de Escazú supone diversos desafíos vinculados, principalmente, al ordenamiento jurídico nacional y al contexto interno de cada país; no obstante, se ha identificado que algunos países vienen realizando una serie de acciones y reformas internas para avanzar hacia su efectiva implementación. En ese sentido, este Acuerdo es una oportunidad para la región en materia de protección ambiental, pues busca incentivar a los países para mejores estándares respecto de los derechos de acceso señalados en el Acuerdo. De igual manera, promueve el fortalecimiento de capacidades de las instituciones involucradas en el proceso de licenciamiento y fiscalización ambiental y social.
- **Acceso y divulgación de la información:** Para que la participación sea efectiva es necesario garantizar el derecho de acceso y divulgación de la información y para ello es fundamental que la ciudadanía cuente con información suficiente, oportuna y culturalmente adecuada, a fin de que pueda tomar decisiones informadas. Este derecho implica que toda persona solicite y reciba información que se encuentre en poder de la administración pública, pero también que dicha información se encuentre publicada en los canales de información oficial de cada país. Entre los hallazgos desatacan que este derecho se encuentra reconocido en el ordenamiento jurídico de los países miembros de la RedLAFICA y, que la mayoría de los países dispone de un Sistema Nacional de Información Ambiental, el cual busca, entre otras cosas, facilitar la generación de conocimiento, proporcionar información ambiental y promover el derecho de acceso a la información ambiental de toda persona.
- **Procesos de consulta:** En general, la ciudadanía cumple un rol importante en el desempeño de la gestión ambiental de los países, pues proporciona información relevante para los procesos de

licenciamiento y fiscalización ambiental y social de los proyectos. Involucramiento de la ciudadanía, sobre todo, desde etapas tempranas, brinda solidez a las decisiones de las autoridades y, en consecuencia, aporta transparencia a todo el proceso. Además, la participación ciudadana es un derecho reconocido por los países de la región y se materializa a través de distintos mecanismos como talleres participativos, audiencias públicas, consulta previa, entre otros. En ese sentido, es necesario promover los espacios de diálogo y mirar a la participación como una oportunidad para fortalecer la gestión ambiental de los Estados y volverla más transparente, inclusiva y sostenible.

- **Participación en la fiscalización ambiental y social:** Respecto a la participación ciudadana durante la fiscalización, se ha identificado al Monitoreo Ambiental Participativo como un mecanismo de participación que contribuye a la construcción de relaciones armoniosas, de confianza y sostenibles al generarse un diálogo abierto entre el Estado, el titular del Proyecto y la población. Así, el involucramiento de las comunidades en la vigilancia del desempeño ambiental permite conocer el estado de su entorno y contar con herramientas de análisis y toma de decisiones, así como contar con espacios para la retroalimentación; al mismo tiempo, le permite al Estado y al titular del proyecto identificar malestares y riesgos de manera oportuna e implementar acciones consensuadas.
- **Guía para la elaboración de un Plan de Participación de las Partes Interesadas:** A manera de buena práctica en los procesos de participación ciudadana en la gestión ambiental, anexo D se presenta un esquema general de un Plan de Participación de las Partes Interesadas que busca ser una herramienta que oriente y agregue valor a los procesos actuales que tienen los países de la región.

6.2 Recomendaciones

- **Gestión ambiental y social:** Para lograr una participación durante todo el ciclo de vida de un proyecto e introducirlo desde etapas tempranas es necesario implementar procedimientos claros que permitan la efectividad de las políticas. Así mismo, se implementarán mecanismos especiales para que las personas o grupos en situación de vulnerabilidad tengan un mayor acceso a la información y participación en los procesos de licenciamiento y fiscalización ambiental.
- **El Acuerdo de Escazú:** Respecto al proceso de implementación de Acuerdo de Escazú, se ha identificado puntos en concordancia entre los países que vienen implementando dicho Acuerdo y que pueden servir de ruta para otros países. Así, tras conocer las experiencias de Chile, Argentina, Ecuador y México se han identificado cinco acciones clave durante la primera fase de implementación:
 - Conformación de un Comité de Trabajo Nacional
 - Elaboración de un diagnóstico situacional (que permita contar con una línea base de partida)
 - Identificación de las partes interesadas (incluir a todos los actores y considerar sus roles)

- Habilitación de espacios de participación (espacios que consideren tanto a actores institucionales como a organizaciones de la sociedad civil)
- Elaboración de un Plan de Implementación Nacional.

Un aspecto transversal en este proceso es la divulgación de información y el fortalecimiento de capacidades de todas las instituciones vinculadas con la gestión ambiental (algunos países están iniciando con capacitaciones a nivel nacional).

- **Participación en la fiscalización ambiental y social:** A fin de garantizar la participación ciudadana durante todo el ciclo de vida de un proyecto, es importante contar con mecanismos que involucren a la ciudadanía durante la fiscalización ambiental y social, por lo que se recomienda tomar como una buena práctica de participación y transparencia el Monitoreo Ambiental Participativo. Este mecanismo presenta beneficios a largo plazo para las comunidades, el titular del proyecto y el Estado; además, aporta en la construcción de buenas relaciones basada en la confianza.

ANEXOS





Anexos

ANEXO 1. SISTEMAS NACIONALES DE LICENCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

En el siguiente enlace: [SCG_Anexo 1_Sistemas Nacionales Licenciamiento y Fiscalización_15092023.pdf](#),

ANEXO 2. METODOLOGÍA

ANEXO 3. MODELO PLAN DE PARTICIPACIÓN DE PARTES INTERESADAS

En el siguiente enlace: [SCG_MODELO PPPI_310823.pdf](#)

ANEXO 2. METODOLOGÍA

La metodología empleada para desarrollar esta nota estuvo basada, principalmente, en una exhaustiva revisión de documentos. En línea con ello, se consultaron distintos instrumentos normativos en materia ambiental de cada uno de los países miembros de la Red, pero también normativa relacionada a los derechos de participación ciudadana, transparencia y acceso a la información; asimismo, se revisaron instrumentos normativos de carácter internacional vinculados a los temas señaladas.

En ese sentido, uno de los documentos bases de consulta para la presenta nota técnica fue texto del Acuerdo de Escazú, que es un instrumento jurídico en materia de protección ambiental, pero también es un tratado de derechos humanos que, además, contribuye con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.¹⁰⁴ Dicho documento pone a las personas en el centro y presta especial atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad. En este acuerdo se abordan, sobre todo, aspectos relacionados al acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Tanto el MPAS como el Acuerdo conversan entre sí y comparten elementos que se complementan.

De igual manera, se revisó el nuevo Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) donde se establecen las Normas de Desempeño Ambientales y Sociales (NDAS) que reflejan el compromiso del BID con el desarrollo sostenible en la región. Se puso particular énfasis en:

- NDAS 1: Evaluación y Gestión de los Riesgos e Impactos Ambientales y Sociales.
- NDAS 7: Pueblos Indígenas
- NDAS 9: Igualdad de género
- NDAS 10: Participación de las Partes Interesadas y Divulgación de Información

Estos reconocen la importancia de una interacción abierta, transparente y culturalmente adecuada con las partes interesadas, especialmente con las personas afectadas, como elemento clave que puede mejorar la sostenibilidad ambiental y social de los proyectos; así como el derecho a la igual entre personas de todos los géneros, independientemente del contexto cultural o étnico.

Por otro lado, para ilustrar la situación de la región se han considerado casos de diversos países como Chile, Argentina, Perú, Colombia, Ecuador, entre otros, los cuales, vienen avanzando en el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de licenciamiento y fiscalización ambiental y social; es así que, el 19 de mayo de 2023 se llevó a cabo una entrevista con la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) a fin de poder corroborar la información que se encontró en medios digitales, pero también acceder a información de primera mano.

¹⁰⁴ La Agenda 2030 establece como meta dentro del El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (ODS), la creación de instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.

ANEXO 3. NORMATIVA NACIONAL SOBRE DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

País		Referencia Normativa	
		Normativa Ambiental General	Derecho a la participación
1	Argentina	Ley N° 25.675. Ley General del Ambiente	Artículo 19. Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.
2	Bolivia	Ley N° 1333. Ley del Medio Ambiente	Artículo 92. Toda persona natural o colectiva tiene derecho a participar en la gestión ambiental, en los términos de esta Ley, y el deber de intervenir activamente en la comunidad para la defensa y/o conservación del medio ambiente y en caso necesario hacer uso de los derechos que la presente Ley le confiere.
3	Brasil	Ley N° 6.938. Ley sobre la Política Nacional de Medio Ambiente	Artículo 4°. A Política Nacional do Meio Ambiente visará: (...) V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; Artículo 9°. São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...) XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;
4	Chile	Ley N° 19.300. Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente	Artículo 4°. Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente. (...)
5	Colombia	Ley N° 99 de 1993. Ley General Ambiental de Colombia	Artículo 69. Del Derecho a Intervenir en los Procedimientos Administrativos Ambientales. Cualquier persona natural o jurídica o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.
6	Costa Rica	Ley N° 7554. Ley Orgánica del Ambiente	Artículo 6. Participación de los habitantes. El Estado y las municipalidades, fomentarán la participación activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente.
7	Ecuador	Ecuador Ley N° 37 de 1999. Ley de Gestión Ambiental	Artículo 28. Toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental, a través de los mecanismos que para el efecto establezca el Reglamento, entre los cuales se incluirán consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado. Se concede acción popular para denunciar a quienes violen esta garantía, sin perjuicios de la responsabilidad civil y penal por acusaciones maliciosamente formuladas. (...)

País		Referencia Normativa	
		Normativa Ambiental General	Derecho a la participación
8	El Salvador	Decreto N° 233. Ley del Medio Ambiente	Artículo 8. Las Instituciones integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente previamente a la aprobación de sus políticas, planes y programas, consultará para su gestión ambiental, con las organizaciones de participación a nivel regional, departamental y local.
9	Guatemala	Decreto N° 68-1986. Ley de protección y mejoramiento del medio ambiente	Artículo 25. Son funciones del Consejo Técnico Asesor, las siguientes: (...) f) Asesorar las instituciones públicas y privadas sobre las actividades y programas que conciernen a la prevención, control y mejoramiento de los sistemas ambientales; g) Promover la educación ambiental en los sistemas educativos, informativos y culturales, a fin de crear y fomentar una conciencia ecológica;
10	Honduras	Decreto N° 104-1993. Ley General del Ambiente	Artículo 9. Son objetivos específicos de la presente Ley: (...) d) Promover la participación de los ciudadanos en las actividades relacionadas con la protección conservación, restauración y manejo adecuado del ambiente y de los recursos naturales; Artículo 11.- Corresponde a la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente, las funciones siguientes: (...) b) Coordinar las actividades de los distintos organismos públicos centralizados o descentralizados, con competencias en materia ambiental, y propiciar la participación de la población en general en esas actividades;
11	México	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	Artículo 1°. La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico (...). Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para: (...)
12	Panamá	Ley N° 41. Ley General del Ambiente	Artículo 21. Se crean las comisiones consultivas provinciales, comarcales y distritales del ambiente, en las que tendrá participación la sociedad civil, para analizar los temas ambientales y hacer observaciones, recomendaciones y propuestas al Administrador o Administradora Regional del Ambiente, quien actuará como secretario de las comisiones. Artículo 32. La Autoridad Nacional del Ambiente dirigirá los procesos de elaboración de propuestas de normas de calidad ambiental, con la participación de las autoridades competentes y la comunidad organizada.
13	Paraguay	Ley N° 1561/00. Ley que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente	Artículo 12. La SEAM tendrá por funciones, atribuciones y responsabilidades, las siguientes: a. elaborar la política ambiental nacional, en base a una amplia participación ciudadana, y elevar las propuestas correspondientes al CONAM;(…) h. proponer planes nacionales y regionales de ordenamiento ambiental del territorio, con participación de los sectores sociales interesados;(…)

País		Referencia Normativa	
		Normativa Ambiental General	Derecho a la participación
14	Perú	Ley N° 28611. Ley General del Ambiente	<p>Artículo III. Del derecho a la participación en la gestión ambiental.</p> <p>Toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. El Estado concierta con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental.</p>
15	República Dominicana	Ley N° 64. Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales	<p>Artículo 6. La libertad de los ciudadanos en el uso de los recursos naturales se basa en el derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente sano. El Estado garantizará la participación de las comunidades y los habitantes del país en la conservación, gestión y uso sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente, así como el acceso a información veraz y oportuna sobre la situación y el estado de los mismo.</p>
16	Uruguay	Ley N° 17283. Ley sobre la Protección del Medio Ambiente	<p>Artículo 6°. (Principios de política ambiental).- La política nacional ambiental que fije el Poder Ejecutivo se basará en los siguientes principios: (...)</p> <p>D) La protección del ambiente constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho- deber de participar en ese proceso.</p>

