

ARTÍCULO 7. PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES AMBIENTALES

1. Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.
2. Cada Parte garantizará mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud.
3. Cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.
4. Cada Parte adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.
5. El procedimiento de participación pública contemplará plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva.
6. El público será informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados, que pueden incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, como mínimo sobre:
 - a) el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico;
 - b) la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas;
 - c) el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; y
 - d) las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información.

7. El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.
8. Cada Parte velará por que, una vez adoptada la decisión, el público sea oportunamente informado de ella y de los motivos y fundamentos que la sustentan, así como del modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones. La decisión y sus antecedentes serán públicos y accesibles.
9. La difusión de las decisiones que resultan de las evaluaciones de impacto ambiental y de otros procesos de toma de decisiones ambientales que involucran la participación pública deberá realizarse a través de medios apropiados, que podrán incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, de forma efectiva y rápida. La información difundida deberá incluir el procedimiento previsto que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes.
10. Cada Parte establecerá las condiciones propicias para que la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.
11. Cuando el público directamente afectado hable mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales, la autoridad pública velará por que se facilite su comprensión y participación.
12. Cada Parte promoverá, según corresponda y de acuerdo con la legislación nacional, la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental o con incidencia ambiental, de acuerdo con las reglas de procedimiento que para dicha participación prevea cada foro. Asimismo, se promoverá, según corresponda, la participación del público en instancias nacionales para tratar asuntos de foros internacionales ambientales.
13. Cada Parte alentará el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores. Cada Parte promoverá la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda.
14. Las autoridades públicas realizarán esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación. Para estos efectos, se considerarán los medios y formatos adecuados, a fin de eliminar las barreras a la participación.
15. En la implementación del presente Acuerdo, cada Parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.

16. La autoridad pública realizará esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promoverá acciones específicas para facilitar su participación.
17. En lo que respecta a los procesos de toma de decisiones ambientales a los que se refiere el párrafo 2 del presente artículo, se hará pública al menos la siguiente información:
 - a) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto;
 - b) la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo;
 - c) la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos;
 - d) un resumen de los puntos a), b) y c) del presente párrafo en lenguaje no técnico y comprensible;
 - e) los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate;
 - f) la descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible; y
 - g) las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.

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

BIBLIOGRAFÍA

Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas del SIDH

Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, sobre medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia.

Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C, No. 172; Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia 22-18-IN/21e, 8 de septiembre de 2021.

Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas de otros tribunales nacionales, regionales e internacionales

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-348 de 2012.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-135 de 2013.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-294 de 2014.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-150 de 2015.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-361 de 2017.

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 22-18-IN/21.

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1185-20-JP/21.

Corte Suprema de Chile, Exp. 55.203 de 16 de marzo de 2017.

Normas, documentos y decisiones de organismos y organizaciones internacionales

- Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Santiago, Cepal, 2018.
- 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*, Santiago, Cepal, 2022.
- Cepal, *Tercera reunión del Comité de Negociación 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, Acuerdos*, Santiago, Cepal, 2016.
- OIT, *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Lima, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014, 130 p.
- ONU, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río+20*, Río de Janeiro, Naciones Unidas, 1992.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Poner en práctica el Principio 10 de Río. Una guía de implementación de las Directrices de Bali del PNUMA para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente*, Nairobi, PNUMA, 2015.
- Unec, *Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Convenio de Espoo, Finlandia)*, 25 de febrero de 1991, ECE/ENHS/NONE/2003/25, artículo 1, numeral vii.
- Unec, *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters*, Unec, 2014.
- Unec, *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*, Aarhus, United Nations Publication, 2014.
- UNEP, *Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*, UNEP, 2010.

Leyes

- Asamblea Nacional de Ecuador, Código Orgánico del Ambiente.
- Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, artículo 83, Chile.

Referencias académicas

- Andrade, D., *Los instrumentos de acceso a la información incorporados en el Acuerdo de Escazú y su posible impacto en América Latina y el Caribe en Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, FARN, Cidce, 2020, p. 202.
- André, P., B. Enserink, D. Connor y P. Croal, *Public Participation. International Best Practice Principles*, International Association for Impact Assessment, Special Publication Series n.º 4, 2006.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Sector extractivo y sociedad civil: cuando el trabajo de comunidades, gobiernos e industrias es sinónimo de desarrollo*, Washington D.C., BID, 2018.
- Barragán, D., *El acceso a la información como herramienta de Participación Ciudadana en asuntos ambientales*, Quito, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2009.
- Barragán, D., H. Echeverría y D. Erazo, *Participación ciudadana ambiental: guía para la acción*, Quito, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2014.
- Barragán, D. y D. Erazo, “El Acuerdo de Escazú y el Convenio 169 de la OIT: sinergias y desafíos para garantizar el derecho a la consulta en materia ambiental en Ecuador”, en G. A. Rodríguez, *Identificación de problemáticas para el tratamiento de los conflictos ambientales*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2021.
- Calle, I. y D. Ryan (coords.), *La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en 6 países de Latinoamérica*, Lima, SPDA, 2016.
- Carrión, P. y M. Pérez, “La cartografía social como herramienta de investigación participativa del territorio. Diagnóstico de paisajes ancestrales en comunidades indígenas de la Amazonia ecuatoriana”, *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 20, n.º 1, 2022, pp. 123-137.
- Casa de América, *Lenguas indígenas: el corazón de América Latina*, s. f. <https://www.casamerica.es/lenguas-indigenas-el-corazon-de-america-latina>

- Cunill, N., *Participación Ciudadana*, Caracas, Editorial del CLAD, 1991.
- Echeverría, H., *La participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. Oportunidades de regulación de la consulta previa, libre e informada y de la consulta ambiental en Ecuador*, Quito, Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIIAT), Universidad Hemisferios, 2021.
- Espinoza, G., *Fundamentos de evaluación de impacto ambiental*, Santiago, Banco Interamericano de Desarrollo y Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001.
- Frank, V., *El Acuerdo de Escazú y la conflictividad socioambiental en América Latina. Ambiente, desarrollo y acceso a la información*, Guatemala, Editorial Cholsamaj, 2020.
- Guillen, A., K. Sáenz, M. H. Badii y J. Castillo, “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”, *Daena. International Journal of Good Conscience*, vol. 4, n.º 1, 2009, pp. 179-193.
- Gupte, M. y R. Bartlett, “Necessary preconditions for deliberative environmental democracy? Challenging the modernity bias of current theory”, *Global Environmental Politics*, vol. 7, n.º 3, 2007, pp. 94-106.
- Ministerio del Ambiente de Ecuador, *Bosques para el Buen Vivir*, Plan de Acción REDD+ (2016-2025), Quito, Ministerio del Ambiente de Ecuador, 2016.
- Nalegach, C., “Visión de Latinoamérica y el Caribe sobre democracia ambiental”, en *Acuerdo de Escazú. Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Ediciones UNL, 2020.
- Naser, A., V. Fideleff y J. Tognoli, *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto. Herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación*, Santiago, Naciones Unidas, 2020.
- Oszlak, O., *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, IDRC/OEA, 2013, pp. 15-18.
- Prieur, M., G. Sozzo y A. Nápoli, *Acuerdo de Escazú. Hacia una democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Ediciones UNL, 2020.
- Salinas, J. y G. Delamaza, *Guía para la participación ciudadana en cultura. Conceptos, instrumentos y herramientas*, Santiago, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, s. f.
- Sandoval, C., A. Sanhueza y A. Williner, *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. La estrategia de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*, Santiago, Naciones Unidas, 2015.
- Unece, *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention*, Geneva, United Nations, 2015.
- Velázquez, E., “Participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental”, *Revista Jurídica de la Universidad Americana*, vol. 8, n.º 1, 2020, pp. 9-16.
- Valor Minero e IDT, *¿Por qué necesitamos una institucionalidad para el diálogo de Chile?*, Chile, s. f.

Páginas web

- Consejo Nacional de Producción Limpia, *Acuerdos voluntarios de preinversión*, 30 de noviembre de 2021. http://www.cpl.cl/archivos/avp/Protocolo_AVP.pdf.
- IAP2, *Public Participation Pillars brochure*, s. f. https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/Communications/A3_P2_Pillars_brochure.pdf.
- Ministerio del Medio Ambiente, *Planes de descontaminación atmosférica*, 12 de agosto de 2021. <https://ppda.mma.gob.cl/>.

Contenido

- 1. Introducción** 220
- 2. Definición y tratamiento de la participación a nivel internacional** 221
- 3. Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales** 222
 - 3.1. Participación abierta e inclusiva 222
 - 3.2. Mecanismos de participación en la toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones, actualizaciones y autorizaciones 226
 - 3.3. Participación en ordenamiento territorial y desarrollo de políticas, planes, normas y reglamentos con impacto ambiental 230
 - 3.4. Participación inicial en la toma de decisiones ambientales 233
 - 3.5. Plazos razonables para la participación 235
 - 3.6. Información oportuna del público a través de medios apropiados 238
 - 3.7. Derecho a la participación y a la presentación de observaciones y deber de la autoridad de tomar en cuenta la participación 239
 - 3.8. Deber de informar al público los motivos y fundamentos de la decisión adoptada 241
 - 3.9. Difusión de las decisiones ambientales a través de medios apropiados 243
 - 3.10. Adecuación del proceso de participación a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público 244
 - 3.11. Facilitación al público del uso de idiomas distintos de los oficiales 245
 - 3.12. Promoción de la participación del público en foros y negociaciones nacionales e internacionales en materia ambiental 247
 - 3.13. Promoción del conocimiento local, y la interacción de diversas visiones y saberes 248
 - 3.14. Apoyo a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para facilitar la participación 248
 - 3.15. Garantía de respetar la legislación nacional y obligaciones internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales 251
 - 3.16. Promoción y facilitación de la participación del público afectado por proyectos y actividades con impacto sobre el medio ambiente 252
 - 3.17. Mínimos de información en los procesos de participación para la toma de decisiones respecto de autorizaciones ambientales 254
- 4. Conclusiones** 254

1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo sobre el artículo 7, “Participación pública en la toma de decisiones ambientales”, del Acuerdo de Escazú tiene por objetivo hacer una breve descripción de los elementos clave de cada una de sus 17 disposiciones.

En primer lugar, para cada una de las disposiciones se ofrecen definiciones sobre los elementos más importantes que contemplan. En segundo lugar, se identifican jurisprudencias, normativas y buenas prácticas existentes en algunos de los países de América Latina relacionadas con cada disposición. En tercer lugar, se plantean los principales desafíos que deben ser abordados para la adecuada implementación de cada disposición, para luego terminar con una breve reflexión.

2. DEFINICIÓN Y TRATAMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL

Desde una perspectiva amplia, la participación ciudadana puede entenderse como “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público”,¹ aun cuando pueden existir aproximaciones diversas dependiendo de autores y contextos específicos. Así, la “participación ciudadana en la toma de decisiones públicas es integrada como un concepto inherente al ejercicio del poder estatal en su relación con el entorno”,² y un “principio fundamental de buena gobernanza”.³

A través de la participación de las personas se genera el espacio, la oportunidad y capacidad para recoger insumos (con base en conocimientos, criterios, intereses o experiencias de los actores), consensuarlos (en torno a la acción o propuesta sobre la que se tomará una decisión) e incidir en “la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas”.⁴ Cuanto más abiertas y participativas sean las decisiones, mayor efectividad, sostenibilidad y legitimidad tendrán.

En materia ambiental, la participación ciudadana tiene un rol instrumental, facilitando “el manejo sustentable de los recursos naturales y la interacción de las personas con el ambiente a fin de generar el menor impacto posible”.⁵

En el derecho internacional, la participación ciudadana ha sido desarrollada en diversos instrumentos. En 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconocía ya el derecho de las personas a participar, así como posteriormente, en 1978, lo hacía la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (Pacto de San José). Por supuesto, el reconocimiento de este derecho estaba orientado a la participación hacia la dirección de los asuntos públicos, desde la vinculación con los derechos de libre asociación, libertad de pensamiento y expresión.

En materia ambiental, el reconocimiento de este derecho ha sido progresivo desde la década de los setenta. Instrumentos como la Declaración de Estocolmo (1972), la Declaración de Río (1992), la Carta Mundial de la Naturaleza (1982) o la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible (2001) evidencian su reconocimiento y desarrollo. También, en la mayoría de los acuerdos multilaterales ambientales (Amuma)⁶ se recoge

1 N. Cunill, *Participación ciudadana*, Caracas, Editorial del CLAD, 1991.

2 D. Barragán, H. Echeverría y D. Erazo, *Participación ciudadana ambiental: guía para la acción*, Quito, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2014.

3 D. Barragán, *El acceso a la información como herramienta de Participación Ciudadana en asuntos ambientales*, Quito, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2009.

4 Guillen, A., K. Sáenz, M. H. Badii y J. Castillo, “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”, *Daena. International Journal of Good Conscience*, vol. 4, n.º1, 2009, pp. 179-193.

5 Barragán, Echeverría y Erazo, *Participación ciudadana ambiental: guía para la acción*, op. cit.

6 Por mencionar algunos: Convención Ramsar, Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites, por sus siglas en inglés), Acuerdo de París, Convenio de Minamata, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convenio de Basilea, Protocolo de Montreal, Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, entre otros.

... la importancia de la participación y consulta en los procesos de conservación, gestión ambiental o de aprovechamiento de los recursos naturales, en particular en la adopción de cualquier decisión que potencialmente pudiera tener un impacto en el ambiente (uno únicamente sobre actividades y proyectos, sino también políticas públicas, desarrollo territorial, normativas, etc.).⁷

Además, es importante considerar el alcance amplio de la participación ciudadana y del derecho de participación ciudadana como parte de la gestión de lo público. Así, la construcción de una ciudadanía activa y una participación ciudadana efectiva en materia ambiental trascienden del ámbito meramente ambiental cuando las decisiones pueden potencialmente afectar a la salud y otros derechos de las personas y colectivos. En esta perspectiva, Echeverría resalta “el vínculo que existe entre la participación ciudadana, los derechos ambientales y otros derechos humanos”.⁸

No es de extrañar que, como resultado de la evolución de la participación ciudadana en materia ambiental, el Acuerdo de Escazú, un instrumento de carácter vinculante, consolide los avances en el derecho internacional, en las normas de varios países de la región (e incluso desde el derecho comparado), en las prácticas y en los desarrollos jurisprudenciales de América Latina y el Caribe, con este enfoque que relaciona los derechos ambientales y los derechos humanos.

En esta perspectiva, el Acuerdo de Escazú tiene el reto de hacer frente a varias situaciones estructurales y coyunturales que enfrenta América Latina y el Caribe, en particular, la “urgente necesidad de reconstruir la credibilidad y legitimidad social de los procesos de participación pública”⁹ como base para la toma de decisiones sobre el ambiente o que potencialmente pudieran afectarlo.

3. PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES AMBIENTALES

3.1. Participación abierta e inclusiva

Esta primera disposición corresponde al marco general del artículo 7 sobre participación pública en asuntos ambientales, estableciendo que se trata de un derecho humano que los Estados deben garantizar a las personas. En efecto, este derecho se encuentra consagrado en el artículo 21 de la Carta Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y en las constituciones de varios países de América Latina y el Caribe.

Es necesario aclarar en este punto que la consulta indígena se encuentra consagrada en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional

7 D. Barragán y D. Erazo, *Acuerdo de Escazú: oportunidad para la activación de la Consulta Ambiental en Ecuador*, Quito, CIIAT/Universidad Hemisferios, 2021 (inédito).

8 H. Echeverría, *La participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. Oportunidades de regulación de la consulta previa, libre e informada y de la consulta ambiental en Ecuador*, Quito, Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIIAT), Universidad Hemisferios, 2021.

9 I. Calle y D. Ryan (coords.), *La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en 6 países de Latinoamérica*, Lima, SPDA, 2016.

del Trabajo (OIT), adoptado en 1989 por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT. El Convenio 169 tiene dos postulados básicos: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Estas premisas constituyen la base sobre la cual deben interpretarse las disposiciones del Convenio.¹⁰

De esta forma, los Estados que hayan ratificado el Convenio 169 de la OIT y el Acuerdo sobre el acceso a la Información, la participación y la justicia en asuntos ambientales para América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), deben comprender que su implementación se realizará en forma paralela. De hecho, el Acuerdo de Escazú, en su disposición 7.15, establece la obligación de los Estados de implementar todas sus otras obligaciones adquiridas en instrumentos internacionales sobre esta materia.

Las dos primeras interrogantes que deben ser abordadas para interpretar este artículo son: ¿qué es participación ciudadana? y ¿qué se entiende por decisiones ambientales?

Con este fin, se considera relevante proponer una definición en línea con la que plantea el *International Best Practice Principles*, que define a la participación como el involucramiento de individuos y grupos que son afectados en términos positivos y negativos, o que están interesados debido a una intervención que se ha propuesto, tal como un proyecto, un programa, un plan o una política que está sujeta a un proceso de toma de decisión.¹¹

Por su parte, la toma de decisiones ambientales se refiere a aquellas decisiones sobre asuntos públicos vinculados a temáticas ambientales. De acuerdo con la *Guía de Implementación del Principio 10*, “como mínimo, deben calificarse como toma de decisiones ambientales cualquier procedimiento administrativo en que una autoridad medioambiental es la principal autoridad en la toma de decisiones o tiene responsabilidades de consulta”.¹² Estas decisiones pueden cubrir un espectro muy amplio, incluyendo planes de descontaminación del aire, normas lumínicas y ruidos, políticas públicas o programas para la gestión del recurso hídrico, derechos de tierra, la conservación de la naturaleza y la biodiversidad, marcos legales sobre productos químicos y transgénicos, entre otras.

Retomando el concepto de participación ciudadana, son dos los elementos por destacar. El primero de ellos es que la motivación principal que tienen las personas y los grupos para involucrarse en una toma de decisión es la posibilidad de influir en ella. Esta posibilidad de influir es el nudo crítico de la participación ciudadana. De esta forma, por ejemplo, el acceso a la información y la posibilidad de ser consultada no constituyen un ejercicio de participación, sino más bien deben entenderse como facilitadores o condiciones necesarias

10 OIT, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Lima, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014.

11 P. André, B. Enserink, D. Connor y P. Croal, *Public Participation. International Best Practice Principles*, International Association for Impact Assessment, Special Publication, Series n.º 4, 2006.

12 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Poner en práctica el Principio 10 de Río. Una guía de implementación de las Directrices de Bali del PNUMA para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente*, Nairobi, PNUMA, 2015, p. 80.

para la participación. El Acuerdo de Escazú aborda este nudo crítico sobre la posibilidad de influir en disposiciones que se presentan más adelante en este capítulo. Es necesario, entonces, explicitar que el Acuerdo de Escazú asegura el involucramiento de actores no estatales en proyectos y actividades específicas, y lo promueve en herramientas como políticas y normas, pero no se refiere a una participación vinculante ni a un derecho de veto.¹³

La tercera interrogante por considerar es ¿qué significa una participación abierta e inclusiva? Para comprenderla es útil destacar algunos de los principios de todo proceso de participación ciudadana que brindan una mirada más concreta sobre el cómo implementar las características “abierto e inclusiva”. Algunos de estos son los de no exclusión, que indican que la autoridad que organice un proceso de participación no puede excluir personas o grupos que tengan un interés por participar. Entre otras razones, la exclusión de algún grupo de interés priva al proceso de conocer todos los puntos de vista y de anticipar aspectos conflictivos. Otro principio es el de equidad, el cual busca garantizar que todas las personas y grupos que participen de un proceso tengan igualdad de oportunidades y de trato. El proceso no será abierto ni tampoco inclusivo si es que un grupo determinado tiene un trato especial o privilegios que los otros no tienen, tales como que sus propuestas sean más escuchadas. Y por último está el de reconocimiento y respeto por la diversidad que apela a que un proceso de participación supone reconocer la existencia de diversas opiniones y puntos de vista frente al asunto que se aborde. Estas diversas opiniones deben contar con el espacio para expresarse y deben ser valoradas por igual.¹⁴

Tres sentencias son interesantes de destacar respecto de la importancia de una participación abierta e inclusiva. En primer lugar, la Sentencia 22-18-IN/21 de Ecuador, que en su numeral 148 destaca que “la participación activa se manifiesta cuando se habilita la deliberación democrática de la ciudadanía, es decir, cuando se generan espacios en los que se involucran distintos puntos de vista y las políticas públicas ambientales se originan y ejecutan en el marco de un debate que incluye las voces ciudadanas”.¹⁵

Por su parte, la Sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional de Colombia establece que

... no pueden existir espacios vedados para la participación ciudadana en las decisiones que afectan a la comunidad. [...] La maximización de la intervención de la población se justifica en que la eficacia de la administración también depende de la materialidad de la participación del pueblo, por eso, ésta debe ser activa, real y efectiva, al punto que no se limita a obtener información sobre los asuntos públicos.

13 C. Nalegach, “Visión de Latinoamérica y el Caribe sobre democracia ambiental”, en *Acuerdo de Escazú. Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Ediciones UNL, 2020, p. 186.

14 C. Sandoval, A. Sanhueza y A. Williner, *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. La estrategia de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*, Santiago, Naciones Unidas, 2015, p. 17.

15 La Corte acepta parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de varias normas del Código Orgánico del Ambiente y su reglamento. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 22-18-IN de 8 de septiembre de 2021.

También, en su Sentencia C-180 de 1994 señaló que la participación ciudadana

... no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisivos no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.¹⁶

Otras prácticas interesantes de destacar han sido implementadas por los gobiernos de Chile y de Ecuador. En Chile se ha implementado la herramienta “Estrategia Energética Local” (EEL), desde el año 2014. Como parte del programa Comuna Energética se busca aportar al desarrollo sostenible enfatizando en los proyectos de energía propuestos desde la comunidad y el territorio. La guía para la implementación de esta herramienta entiende la participación como el involucramiento activo de la población local, de las empresas, el sector público y grupos de interés en el proceso de toma de decisiones sobre la EEL. Precisa que la participación de los actores clave aumenta la aceptación de las decisiones y la representatividad de la estrategia. Destaca, además, que es importante que la participación sea temprana y que un alto grado de involucramiento requiere de flexibilidad y de apertura de todos los actores.

Por su parte, en el caso de Ecuador, el proceso de construcción del Plan de Acción REDD+ se planteó con un enfoque de participación amplia con los actores estratégicos vinculados a nivel nacional. El proceso contó con herramientas metodológicas desarrolladas por el programa ONU-REDD que fueron adaptadas a la realidad del Ecuador y, posteriormente, derivaron en mecanismos institucionalizados como la Mesa de Trabajo REDD+ que cuenta con un marco normativo específico para su conformación y funcionamiento.

La primera reflexión, de carácter político, es reconocer que, en general, existen visiones muy contrapuestas sobre el alcance del ejercicio del derecho a la participación ciudadana en América Latina, lo cual obviamente genera controversias. Desde la perspectiva estatal es suficiente que las personas entreguen insumos que este tendrá en cuenta para la decisión en cuestión y, por otro lado, hay algunas organizaciones que piden ejercer el derecho de veto en procesos de consulta.¹⁷

Otro elemento que profundiza las tensiones entre los Estados y la ciudadanía es que los marcos normativos existentes en la materia entienden la participación como el cumplimiento de los requerimientos formales presentes en estas normas. Normas que no establecen una participación temprana y, por lo tanto, se concreta cuando la mayoría de

16 Derecho de participación en materia ambiental en el marco de la expedición de resolución que delimitó el páramo de Santurbán. Corte Constitucional de la República de Colombia, Sentencia T-361 de 30 de mayo de 2017.

17 V. Frank, *El Acuerdo de Escazú y la conflictividad socioambiental en América Latina. Ambiente, desarrollo y acceso a la información*, Guatemala, Cholsamaj, 2020.

las decisiones ya han sido adoptadas; además, no se adecúan a las características sociales, económicas, geográficas ni de género de las comunidades, y tampoco proporcionan una debida respuesta a los aportes entregados por las personas y organizaciones.¹⁸

Para avanzar en la implementación de una participación abierta e inclusiva se requiere de autoridades públicas que genuinamente escuchen, conozcan y comprendan las propuestas de la ciudadanía y estén abiertas a la posibilidad de ser influidas por estas propuestas ciudadanas.¹⁹

Por último, se propone a los Estados interpretar de la forma más amplia posible esta primera disposición del artículo 7 sobre participación pública en las decisiones ambientales. Una de las posibles interpretaciones es considerar que la forma más comprensiva de asegurar el derecho a la participación ciudadana es implementando ejercicios de democracia deliberativa. Según Gupte y Bartlett, las políticas de recursos naturales y medio ambiente han comenzado a prestar atención a la teoría de la democracia deliberativa, con mayor énfasis que en la teoría democrática, que más bien enfatiza los elementos procedimentales de la democracia. En este sentido, resultan interesantes las palabras de Meadowcroft: “una vigorosa ampliación de la práctica de la democracia deliberativa hacia el ámbito de los recursos naturales y medio ambiente puede aumentar significativamente la capacidad de la sociedad de abordar problemas relacionados al ambiente en las próximas décadas”. Gupte y Bartlett, además, sistematizaron la experiencia de un ejercicio deliberativo en un pueblo rural de India y la conclusión es que la deliberación también puede implementarse en comunidades tradicionales de países en desarrollo sobre asuntos ambientales.²⁰

3.2. Mecanismos de participación en la toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones, actualizaciones y autorizaciones

Esta disposición garantiza el derecho a la participación ciudadana en los procesos de regularización ambiental desde una perspectiva amplia: permisos y sus posteriores revisiones, reexaminaciones o actualizaciones que emita la entidad competente del Estado para realizar las evaluaciones ambientales de proyectos y actividades.

En este sentido, es importante mencionar que los procesos de evaluación del impacto ambiental se consideran un “instrumento de gestión ambiental preventivo”.²¹ En 1992, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo señaló, en su principio 17, la necesidad de realizar “una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya

18 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, Santiago, Cepal, 2018, p. 103.

19 Unece, *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*, Aarhus, 2014, p. 119.

20 M. Gupte y R. Bartlett, “Necessary preconditions for deliberative environmental democracy? Challenging the modernity bias of current theory”, *Global Environmental Politics*, vol. 7, n.º 3, 2007, pp. 94-106.

21 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit., p. 79.

de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”.²²

La Cepal evidenció que la mayoría de los 33 países que integran el alcance regional del Acuerdo de Escazú ya cuentan con marcos normativos para regular la evaluación de impacto ambiental. Además, se cuenta con disposiciones expresas para regular la participación ciudadana en muchos de los países; aun cuando “en ocasiones su aplicación está sujeta al tamaño del proyecto o al potencial impacto sobre el medio ambiente”.²³

Independientemente del proceso que se impulse a nivel técnico para la evaluación de los potenciales efectos o impactos ambientales de un proyecto o actividad sobre una comunidad o grupo humano, es claro que la participación ciudadana es un elemento fundamental que contribuye a la transparencia en la toma de decisiones, a garantizar el derecho a vivir en un medio ambiente sano, a prevenir conflictos derivados de la decisión y a conciliar la protección ambiental con los intereses de las comunidades.²⁴ Lamentablemente, la participación no siempre es oportuna y temprana, y se evidencian muy pocas probabilidades de que esta genere un impacto real en las decisiones, lo cual constituye una fuente de conflicto latente, en el entendido de que las poblaciones directamente afectadas no cuentan con una instancia institucional efectiva para canalizar sus inquietudes y propuestas respecto del proyecto en cuestión.

Su significancia no solo se deriva del derecho a participar en los procesos de toma de decisiones sobre el ambiente, sino también refleja y profundiza “la concepción de justicia ambiental en su aspecto de repartición ecuánime de las externalidades ambientales”.²⁵ Considerando las asimetrías de poder de las comunidades frente al Estado o las empresas, o de información respecto de los proyectos y sus impactos, la participación abierta e inclusiva se plantea como una forma de equilibrar las relaciones entre los actores y abrir la posibilidad de identificar alternativas de menor impacto para las comunidades y para el medio natural; además de la oportunidad de un reparto equitativo de los impactos ambientales.

El caso del proyecto “Incorporación de Tronadura como método complementario en la extracción mecánica de material estéril en la Mina Invierno”, en Chile, es un ejemplo que permite ilustrar el derecho de participación en el marco de las autorizaciones ambientales, su vulneración y posterior tutela. La Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Magallanes y Antártica Chilena calificó ambientalmente favorable la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto (un proyecto complementario) que generará externalidades negativas (emisiones de material articulado, ruidos y vibraciones), frente al cual la autoridad regional negó las solicitudes de apertura de procedimiento de

22 ONU, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río+20*, Río de Janeiro, Naciones Unidas, 1992.

23 *Idem*.

24 G. Espinoza, *Fundamentos de evaluación de impacto ambiental*, Santiago, Banco Interamericano de Desarrollo y Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001.

25 E. Velázquez, “Participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental”, *Revista Jurídica de la Universidad Americana*, vol. 8, n.º 1, 2020, pp. 9-16.

participación ciudadana “aludiendo a que el proyecto no generaba cargas ambientales para las comunidades próximas”. La Corte Suprema acogió el recurso de protección presentado, dejando sin efecto la resolución del Servicio de Evaluación Ambiental y dejando también sin efecto la resolución que calificó favorablemente el proyecto, y ordenó “abrir un procedimiento de participación ciudadana, retrotrayendo el proceso de evaluación ambiental del proyecto al momento previo a su calificación, con el fin de hacer efectivos los derechos conculcados por la parte recurrida”.²⁶

En el marco de la presente disposición del artículo 7, es importante abordar tres elementos para una mejor comprensión de esta: i) ¿cuál es el alcance de un impacto significativo sobre el ambiente?, ii) ¿qué se entiende por regularización ambiental?, y iii) ¿cuál debe ser el alcance de la participación ciudadana?

Respecto del alcance del impacto ambiental, si bien este puede ser directo o indirecto, positivo o negativo, va más allá del mismo efecto o impacto sobre el ambiente y aborda también las interrelaciones sociales y culturales.²⁷ En esta misma perspectiva, el Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Convenio de Espoo), plantea justamente un abordaje más amplio del concepto de impacto y lo define como

... los efectos causados por una actividad propuesta en el medio ambiente, incluidos la salud y la seguridad de los seres humanos, la flora, la fauna, el suelo, la atmósfera, el agua, el clima, el paisaje y los monumentos históricos u otras estructuras materiales o la interacción entre esos factores; incluye asimismo las repercusiones sobre el patrimonio cultural o las condiciones socioeconómicas que se deriven de las alteraciones de esos factores.²⁸

En línea con el enfoque preventivo de la evaluación de impacto ambiental, surgen los procesos de licenciamiento o regularización ambiental, que derivan en una autorización de la autoridad competente de un Estado para “la ejecución de los proyectos, obras y actividades públicas, privadas y mixtas, en función de las características particulares de estos y de la magnitud de sus impactos o riesgos ambientales”.²⁹ El tipo de autorización que deba otorgarse y las medidas de compensación, mitigación y otras obligatorias de cumplir dependerán del nivel de impacto. Como parte de este proceso, e independientemente del nivel de impacto, se debería garantizar el derecho de participación ciudadana, de conformidad con el espíritu del Acuerdo de Escazú.

26 Corte Suprema de Chile, Exp. } 55.203-2016, de 16 de marzo de 2017.

27 Esto, por ejemplo, se refuerza con la definición que plantea el Código Orgánico del Ambiente en Ecuador, señalando que se entiende por impacto “todas las alteraciones, positivas, negativas, directas, indirectas, generadas por una actividad obra, proyecto público o privado, que ocasionan cambios medibles y demostrables sobre el ambiente, sus componentes, sus interacciones y relaciones y otras características al sistema natural”.

28 Unece, Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Convenio de Espoo, Finlandia), 25 de febrero de 1991, ECE/ENHS/NONE/2003/25, artículo 1, numeral vii.

29 Asamblea Nacional de Ecuador, Código Orgánico del Ambiente, artículo 172.

Lo más complejo es establecer cuál debería ser el alcance de la participación ciudadana en el marco de la regularización ambiental de proyectos, obras y actividades. Al respecto, la Corte Interamericana de Derecho Humanos (Corte IDH) señaló que

... la participación del público interesado, en general, permite realizar un examen más completo del posible impacto que tendrá el proyecto o actividad, así como si afectará o no derechos humanos. En este sentido, es recomendable que los Estados permitan que las personas que pudieran verse afectadas o, en general, cualquier persona interesada tengan oportunidad de presentar sus opiniones o comentarios sobre el proyecto o actividad antes que se apruebe, durante su realización y después que se emita el estudio de impacto ambiental.³⁰

En la práctica, en los países de la región, el derecho a la participación y su aplicación no siempre son garantizados en la normativa existente de conformidad con los estándares que plantea el Acuerdo de Escazú. Sin embargo, a nivel jurisprudencial se observan decisiones que contribuyen a su garantía. La Sentencia T-348/12 de la Corte Constitucional de Colombia evidencia la tutela del derecho a la participación de comunidades locales, en particular de la Asociación de Pescadores de las Playas de Comfenalco y sus integrantes, en la construcción de megaproyectos que generan una afectación al ambiente e impactan a las comunidades asentadas en su área de influencia.

La Corte planteó varios argumentos relevantes: i) la obligación estatal de garantizar espacios de participación en los que se puedan concertar los intereses del proyecto u obra y los de la comunidad; ii) reafirma la función instrumental de la participación en las decisiones ambientales, “ya que sirve al propósito de realizar diagnósticos de impacto comprensivos”; y iii) “la participación es indispensable para el diseño de las medidas de compensación y corrección de los impactos”.³¹

En este contexto surgen reflexiones sobre el fondo de esta disposición. En primer lugar, el Acuerdo de Escazú señala que esta participación debe ser asegurada, pero no establece mecanismos específicos de participación en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales, aun cuando en otras disposiciones, por ejemplo, especifica la información mínima que deben recibir las personas para participar. Al igual que otras disposiciones, la garantía del derecho queda supeditada a las “medidas necesarias, de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativa u otra”³² que cada Estado parte desarrolle de acuerdo con su derecho interno.

Por otra parte, existe jurisprudencia tanto del sistema interamericano como a nivel nacional, que da cuenta de la necesidad de garantizar los procesos de participación en el

30 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, sobre medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia.

31 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-348 de 2012.

32 D. Andrade, *Los instrumentos de acceso a la información incorporados en el Acuerdo de Escazú y su posible impacto en América Latina y el Caribe en Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, FARN, Cidce, 2020, p. 202.

marco de los procesos de evaluación ambiental como una medida preventiva y oportuna para procesar los impactos potenciales en el ambiente, así como los derivados de impactos ambientales en los grupos humanos y las comunidades. En consonancia, es importante que en una futura guía de implementación del Acuerdo de Escazú se pueda establecer una tipología de mecanismos referenciales, así como disposiciones específicas para cada uno.

3.3. Participación en ordenamiento territorial y desarrollo de políticas, planes, normas y reglamentos con impacto ambiental

Esta disposición establece que el Estado debe promover la participación del público en la toma de decisiones sobre el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, programas, proyectos, normas, reglamentos y otras decisiones que no son parte de los procesos de autorizaciones y permisos ambientales contemplados en la disposición 7.2.

En este sentido, es importante diferenciar el alcance de las disposiciones 7.2 y 7.3: la primera establece que la participación en las autorizaciones y los permisos ambientales debe ser asegurada, mientras que la segunda señala que la participación debe ser promovida. En general, en la región de América Latina y el Caribe, la implementación de la participación pública en el ámbito de las políticas, planes y estrategias es bastante menor y de carácter discrecional respecto de la participación en las autorizaciones ambientales.³³ Es decir, la presente disposición tiene menor garantía y exigibilidad tanto desde el enfoque que plantea el Acuerdo de Escazú como de las prácticas existentes.

Dos aspectos son necesarios de abordar para analizar esta disposición. El primero de ellos es que el Acuerdo de Escazú no entrega una definición sobre qué se considera por políticas, planes, normas y reglamentos, incluso por ordenamiento territorial. La propuesta es entonces adoptar una interpretación amplia, y, por lo tanto, llevar adelante procesos de participación ciudadana cuando las políticas, los planes, las normas y los reglamentos ambientales puedan tener un impacto potencial en el medio ambiente y en la salud humana como consecuencia del impacto ambiental.

Para el efecto se proponen los siguientes elementos a fin de definir una política, regulación, plan o programa: i) que sea un instrumento regulado por vía administrativa o legislativa; ii) que deba ser preparado y adoptado formalmente y, iii) que provea un sistema y una coordinación para su implementación.³⁴

Es relevante que los Estados tengan en cuenta los siguientes elementos cuando realicen un proceso de participación ciudadana en el ámbito del desarrollo territorial y para políticas, planes, normas y reglamentos con impacto ambiental: i) puede ser que a las personas les cueste comprender cómo una política o programa va a afectar su vida cotidiana; se recomienda entonces explicar, en el diálogo con la ciudadanía, cuál será su impacto una vez que la política se esté implementando en términos prácticos; ii) puede

33 M. Prieur, G. Sozzo y A. Nápoli, *Acuerdo de Escazú. Hacia una democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, ediciones UNL, 2020.

34 Unece, *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters*, Unece, 2014.

haber mayor incertidumbre en la elaboración de una política o programa donde, por ejemplo, puedan existir varias alternativas de cómo aproximarse a ella; en este caso se recomienda que en las diversas etapas donde se consideren las alternativas se realice participación ciudadana, en el entendido de que sus insumos pueden ser beneficiosos para la decisión sobre la política o programa; iii) para políticas, programas y planes de gran envergadura, probablemente el público será amplio. Se sugiere que las autoridades competentes consideren múltiples vías para involucrarlos en la decisión en forma eficiente.³⁵

Una segunda cuestión por abordar se refiere a que la participación debe darse en los instrumentos mencionados anteriormente, que puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente y en la salud humana derivado del impacto ambiental. Es crucial abordar el cómo y quién define qué es un “impacto significativo”, ya que, dependiendo de cómo se aborde puede ser un elemento que restrinja la participación.

Para determinar si un impacto es significativo, el concepto debe ser utilizado de la forma más objetiva posible y sin buscar disminuir su nivel de impacto para evitar la organización de un proceso de participación ciudadana. Por ejemplo, en varios países donde existen estudios de impacto ambiental se observa la tendencia de las autoridades y de los proponentes de los proyectos a reducir el nivel de significación de los impactos de la actividad que está siendo evaluada. En reiteradas ocasiones esto trae como consecuencia que, una vez aprobada la actividad, esta decisión es llevada a la justicia para cuestionarla. A estos efectos, la articulación de científicos independientes y expertos ha sido clave para desafiar los resultados oficiales.³⁶

El concepto “significativo” no está definido en el Acuerdo de Escazú. Algunos criterios útiles son entregados por la Convención de Espoo para ser considerados por una autoridad al momento de decidir si una política, programa, instrumento de desarrollo territorial, tiene un impacto significativo en el medio ambiente, y, por lo tanto, llevar adelante un proceso de participación. Entre estos criterios se destacan: i) el tamaño de la actividad; ii) la ubicación de la actividad, si está cerca de áreas protegidas, de interés científico o que puede tener un impacto significativo en la población; iii) los efectos, de manera que se consideran actividades con efectos adversos potencialmente complejos, incluidas aquellas con serios efectos sobre el ser humano o en especies de organismos; aquellas que amenazan un área determinada y que aumentan la carga que no puede ser sostenida por el ambiente.³⁷

En América Latina es posible identificar un conjunto de buenas prácticas sobre participación pública para este tipo de instrumentos. Respecto de la participación en normas ambientales, se puede establecer que nueve países de América Latina y el Caribe poseen participación pública en la elaboración de sus normas ambientales.³⁸

35 *Idem.*

36 Unece, *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*, cit., p. 133.

37 *Idem.*

38 Antigua y Barbuda, Chile, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, Panamá, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago. Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit.

Se aprecia una escasa práctica de la participación en el desarrollo territorial. Sin embargo, Chile cuenta con participación ciudadana en la elaboración de planes reguladores, así como en la Ley de Aportes al Espacio Público,³⁹ que establece que los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público deben tener un proceso de participación ciudadana. También, la Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica incluye procesos de participación ciudadana, y Uruguay dispone de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Un instrumento relativamente reciente en América Latina es la evaluación ambiental estratégica (EAE), la cual ha permitido implementar participación pública en la elaboración de políticas, planes y programas en diversos países. La EAE es un instrumento que busca la incorporación de la dimensión ambiental en la toma de decisiones estratégicas, las que típicamente se identifican con políticas, planes o programas.⁴⁰ En América Latina y el Caribe hay 18 países que utilizan la EAE como instrumento de gestión ambiental.⁴¹

El artículo 8 de la Convención de Espoo propone cómo realizar la participación ciudadana para EAE de políticas, planes y programas, y establece que la participación debe ser temprana cuando todas las opciones están abiertas; entregar los borradores de las políticas, planes o programas por medios apropiados, como la vía electrónica, y en forma oportuna; establecer un plazo razonable para que las personas entreguen sus comentarios al borrador y que se realice una difusión oportuna y amplia sobre el proceso de participación que se va a llevar a cabo.

Brasil, Chile y México disponen de instancias de participación ciudadana en los planes de Descontaminación. Estos planes son “instrumentos de gestión ambiental que, a través de la definición e implementación de medidas y acciones específicas, tiene por finalidad reducir los niveles de contaminación del aire, con el objeto de resguardar la salud de la población”.⁴²

En Ecuador, la Sentencia 22-18-IN/21131, en su numeral 136, establece la obligación, en los distintos niveles de gobierno según corresponda, de consultar a la comunidad toda decisión o autorización que pueda tener una afectación al ambiente. Del texto constitucional se desprende que este derecho tiene dos elementos importantes: i) el acceso a la información ambiental y ii) la consulta ambiental propiamente dicha.⁴³

El cumplimiento de esta disposición anima la voluntad y el compromiso político de los Estados al invitarlos a considerar las disposiciones del Acuerdo de Escazú como un piso mínimo en materia de implementación de los derechos de acceso y no como un techo.

39 La Ley 20.958 establece un sistema de aportes al espacio público.

40 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit.

41 Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

42 Ministerio del Medio Ambiente, *Planes de Descontaminación Atmosférica*, 12 de agosto de 2021.

43 La Corte acepta parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de varias normas del Código Orgánico del Ambiente y su reglamento. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 22-18-IN, cit.

Una consecuencia práctica de esta voluntad política será el ocupar información válida y actualizada para definir los impactos ambientales de los instrumentos mencionados en esta disposición y, de esta forma, cumplir con el objetivo de esta disposición. En esta línea serán de gran relevancia los aportes que realice una futura guía de implementación del Acuerdo de Escazú.

3.4. Participación inicial en la toma de decisiones ambientales

Esta disposición establece que los Estados deben asegurar que la participación pública se lleve a cabo al inicio del proceso de toma de decisiones de los asuntos ambientales, con el objetivo de que las observaciones y propuestas del público puedan efectivamente ser consideradas y así contribuir a la toma de la decisión en cuestión.

Para un entendimiento adecuado de esta disposición es importante definir cuáles son las etapas iniciales en la toma de decisión sobre un proyecto. Un primer elemento es entender que la participación debe darse cuando todas las opciones respecto del diseño del proyecto o actividad en cuestión estén abiertas, y, por lo tanto, no existen aún decisiones finales respecto de su diseño. Un segundo elemento es conocer las etapas que debe recorrer todo proyecto. Estas etapas son: inicio, planificación, ejecución, seguimiento y cierre. A su vez, la etapa de inicio se organiza en las etapas de idea inicial, prefactibilidad y factibilidad. La participación temprana debiera darse desde la etapa de inicio.

La participación del público en las etapas iniciales de los procesos de toma de decisión sobre asuntos ambientales no está normada en América Latina. Infortunadamente, esta participación inicial no está regulada dentro de los procesos de autorizaciones, tales como los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental presentes en 31 países de la región.⁴⁴

En la bibliografía existente, el término para referirse a esta participación inicial es el de participación temprana. Se entiende por participación temprana un proceso organizado donde la autoridad o el proponente del proyecto en cuestión coordina el contacto inicial con la comunidad, con el objetivo de que esta se integre, como actor clave, además de la empresa y otros actores sociales, al proceso de toma de decisiones desde las etapas iniciales del proyecto en cuestión.

Esta participación temprana tiene un conjunto de ventajas, entre las cuales se destacan las siguientes:⁴⁵

- Se genera un sentido de apropiación sobre los resultados, aumenta la legitimidad de la toma de decisiones y conduce a una mayor cohesión social.
- La probabilidad de que la participación del público dé lugar a decisiones de mejor calidad, con base en una mayor disponibilidad de información.
- Los tipos de información pueden ser mejorados a través de la participación del público, ya que incluyen el conocimiento y la experiencia local y garantizan que el diseño final del proyecto tenga mayor viabilidad.

44 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit.

45 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Poner en práctica el Principio 10 de Río*, cit.

- El proceso de diálogo público puede aumentar la aceptación de la comunidad y el apoyo de las decisiones finales, sobre todo si se puede demostrar que las preocupaciones públicas fueron tratadas adecuadamente en la toma de la decisión en cuestión.

También es necesario tener en cuenta que, en algunos casos, como resultado del proceso de participación temprana del público, será evidente que la actividad propuesta debe ser cambiada radicalmente, o incluso abandonada por completo.⁴⁶

Existen escasas buenas prácticas en la región sobre participación inicial. Chile cuenta con dos iniciativas de carácter voluntario de participación temprana. La primera de ellas, llamada Acuerdo Voluntario de Preinversión (AVP), fue implementada por la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático⁴⁷ durante los años 2016 a 2018. En 2018 asume la administración el presidente Piñera y suspende su implementación.

El objetivo de los AVP es realizar un proceso de participación temprana que facilite el logro de acuerdos entre los diversos actores (proponente, organizaciones y eventuales vecinos del proyecto) orientados a transparentar sus potenciales impactos, mejorar el proyecto y sus beneficios, con anterioridad a que el proyecto ingrese formalmente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Pretende, además, crear relaciones colaborativas de largo plazo implementando sus principios orientadores: incidencia en las decisiones, inclusión y representación de actores e intereses, igualdad de oportunidades, educación mutua, así como transparencia y acceso a la información.⁴⁸

La segunda iniciativa que solo ha sido implementada parcialmente en forma piloto es la Agencia de Diálogo Pública y Autónoma a cargo de implementar diálogos territoriales en el marco de la evaluación ambiental de grandes proyectos. Se propone la creación de una Agencia de Diálogo que lleve a cabo procesos de diálogo que contemplan seis etapas. La tercera de ellas se titula participación previa a la evaluación ambiental donde “el titular del proyecto realiza un acompañamiento participativo al proceso de elaboración del Estudio de Impacto Ambiental, a través de la socialización y revisión de los resultados intermedios y finales”.⁴⁹

Por su parte, la Corte Constitucional de Ecuador, en su Sentencia 22-18-IN/21131⁵⁰ destaca que la consulta con la ciudadanía no puede partir de una decisión previamente tomada. Si hay decisión previa, entonces no es una consulta, sino el mero cumplimiento de una formalidad que consiste en informar. Destaca que la consulta ambiental debe ser oportuna, es decir, se debe realizar desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones.

46 *Idem.*

47 Dependiente del Ministerio de Economía del Gobierno de Chile.

48 Consejo Nacional de Producción Limpia, *Acuerdos Voluntarios de Preinversión*, 30 de noviembre de 2021.

49 Valor Minero e IDT, *¿Por qué necesitamos una institucionalidad para el diálogo de Chile?*, Santiago, s. f.

50 La Corte acepta parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de varias normas del Código Orgánico del Ambiente y su reglamento. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 22-18-IN, cit.

De la misma forma, la Corte Constitucional de Colombia, en la Sentencia T-361 de 2017,⁵¹ estima que la participación de la ciudadanía debe ser previa, amplia, deliberada, consciente, responsable y eficaz.

Se debe destacar que la Resolución 39⁵² del Comité de Cumplimiento de la Convención de Aarhus considera que la participación debe tener lugar necesariamente antes de la expedición del permiso medioambiental.⁵³ También afirma que el hecho de que solo se prevea la participación del público después de la concesión del permiso limita la contribución del público a presentar únicamente observaciones sobre la forma en que podrá mitigarse el impacto ambiental de la actividad minera, pero excluye la posibilidad de que el público pueda influir en la decisión original de emprender o no la actividad minera, ya que esta decisión ya se ha tomado.⁵⁴

También existen iniciativas de participación temprana implementadas por el sector privado. Por ejemplo, el proyecto minero “Nueva Unión” de las empresas Newmont Goldcorp y Teck ubicado en Chile, organizó un proceso de participación temprana para la etapa de exploración del proyecto minero.⁵⁵

Uno de los principales beneficios de realizar procesos de participación inicial es su capacidad de conocer tempranamente los posibles conflictos existentes respecto de la actividad en cuestión, y, por lo tanto, la posibilidad de abordarlos y canalizarlos a tiempo. Un proceso de diálogo inicial entre los diversos actores interesados y aquellos que se verán afectados (en términos positivos y negativos) por un determinado proyecto permite transparentar sus impactos ambientales y sociales, y ofrece la oportunidad de abordarlos en forma responsable considerando así las preocupaciones que existen en torno al diseño del proyecto.

3.5. Plazos razonables para la participación

Esta disposición se relaciona directamente con la duración de la participación en el proceso en que se va a tomar la decisión. Esto implica no solo que la participación debe ser posible desde las etapas iniciales, sino que también las personas dispongan de un tiempo suficiente y razonable para activar su participación y permitir que la comunidad “haga parte de la discusión”.⁵⁶ En esta perspectiva es fundamental considerar que la decisión, como resultado sustantivo de la participación, tiene que facultar a la ciudadanía para que pueda contribuir a ella y plantear observaciones en tiempo y forma.

Un elemento clave que Sozzo resalta es la necesidad de revalorizar “la conexión entre acceso a la información y participación, destacando que la primera es una condición

51 Derecho de participación en materia ambiental en el marco de la expedición de resolución que delimitó el páramo de Santurbán. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-361/17, cit.

52 Resolución 39 de un caso de Armenia, ACCC/C/2009/43, 17 de diciembre 2010, par. 76.

53 Unece, *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*, cit.

54 Prieur, Sozzo y Nápoli, *Acuerdo de Escazú. Hacia una democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, op. cit.

55 BID, *Sector extractivo y sociedad civil: cuando el trabajo de comunidades, gobiernos e industrias es sinónimo de desarrollo. Chile*. Washington D.C., BID, 2018.

56 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-361 de 2017.

de posibilidad de la segunda”.⁵⁷ En esta disposición, la relación directa entre información y participación cobra relevancia por la necesidad “de disponer de toda la información relevante para que el público comprenda y evalúe una decisión”,⁵⁸ así como del tiempo suficiente que le permita informarse (recibir información desde los canales oficiales y, además, solicitar información adicional que considere relevante), comprender, procesar toda la información relacionada con la decisión que se va a tomar y “preparar su postura para el proceso de diálogo”.⁵⁹ Además, se debe considerar que, posterior a una “etapa” de información, y a los mismos espacios de participación, la ciudadanía debe contar con tiempo suficiente para analizar el proceso de participación y presentar observaciones formales para que sean debidamente consideradas.

En este mismo sentido, en la Sentencia 22-18-IN/21, la Corte Constitucional de Ecuador señaló que la

... consulta ambiental debe ser oportuna y participativa. Será oportuna cuando se asegure que la participación se la realice desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones. Para que sea oportuna también deberá contemplar plazos razonables para que el sujeto consultado tenga tiempo suficiente de informarse y participar de forma efectiva. La participación pública implica que se participe en los procesos de toma de decisiones ambientales e incluye la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles.⁶⁰

Este es un caso de jurisprudencia de un Estado parte que ya hace referencia explícita a las disposiciones del Acuerdo de Escazú.

Respecto a los plazos del proceso de participación es necesario contar con un estándar referencial que oriente el entendimiento sobre qué se considera un plazo “suficiente”, aun cuando esto puede variar dependiendo del tipo de decisión que se deba tomar. Esto ha sido destacado en el derecho internacional, aun cuando no se han establecido plazos referenciales.⁶¹

Al respecto, Betaille señala que “la duración del plazo fijado por la autoridad administrativa debe tener en cuenta la naturaleza, la complejidad y la amplitud de la actividad prevista”. Por lo tanto, “un plazo que sería razonable para un pequeño proyecto cuyo impacto no es más que local puede no serlo cuando se trata de un proyecto complejo de mayor escala”⁶² o incluso transfronterizo. Sozzo, por su parte, considera que “en el derecho comparado suele haber decisiones muy diversas al respecto”,⁶³ sin embargo, plantea:

La norma utiliza una “cláusula abierta”, es decir, un tipo de norma no cerrada y que remite a un criterio comportamental del legislador muy utilizado

57 Prieur, Sozzo y Nápoli, *Acuerdo de Escazú. Hacia una democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, op. cit.

58 IAP2, *Public Participation Pillars*, Brochure, s. f.

59 *Idem*.

60 Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia 22-18-IN/21e de 8 de septiembre de 2021.

61 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, cit.

62 Prieur, Sozzo y Nápoli, *Acuerdo de Escazú. Hacia una democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, op. cit., p. 91.

63 *Ibid.*, p. 213.

contemporáneamente: deben establecerse plazos razonables. No pueden ser ni muy exiguos ni demasiado prolongados. Se trata de dos plazos: uno durante el cual la autoridad publicita la existencia del proceso (un plazo razonable es 15 días); otro para que tenga lugar la participación, el cual es clave para el éxito del diseño del mecanismo participativo (un plazo de dos meses, por ejemplo, parece adecuado).⁶⁴

La Sentencia T-294 de 2014 de la Corte Constitucional de Colombia, por ejemplo, da cuenta de la “fijación de un plazo de duración al proceso comunicativo, tiempo correspondiente a tres (3) meses contados a partir de la apertura de la participación”. Esta decisión refleja dos elementos adicionales, que también los explicita: un plazo razonable evidencia la materialización del “principio de buena fe en la emisión de juicios y de interpretación de los mismos”;⁶⁵ así como la disposición para generar un diálogo genuino en el marco del proceso de participación.

Esto contrasta con los procesos de consulta de las acciones REDD+ en Ecuador. “Los plazos para el análisis de información en el diseño de las acciones REDD+ y la toma de decisiones se determinarán según las costumbres del colectivo. Sin embargo, el implementador de las acciones REDD+ podrá dialogar con el colectivo para llegar a un acuerdo con respecto a los plazos”. Esto refuerza la necesidad del diálogo y el respeto por los usos y costumbres del público.⁶⁶

Por otra parte, la experiencia de la Convención de Aarhus, a través de la jurisprudencia generada por su Comité de Cumplimiento, ha evidenciado la importancia de contar con plazos que permitan al público informarse y prepararse para participar. En un caso relacionado con Armenia, el Comité determinó que una semana no es un plazo suficiente para que el público pueda “familiarizarse con voluminosa documentación de carácter técnico y participar de manera eficaz”, al tratarse de una primera audiencia; pero consideró que dos semanas es un tiempo apropiado en el marco de una segunda audiencia, dado que “gran parte de la documentación relacionada con [...] la toma de decisiones ambientales es la misma”, o se basa en documentación utilizada previamente.⁶⁷

En este contexto, el Acuerdo de Escazú no plantea plazos referenciales, sino que deja a criterio del legislador de los Estados parte su desarrollo normativo. La experiencia de la región y Europa ha evidenciado la necesidad de definir qué se debe entender por un plazo razonable para informar a la ciudadanía y que esta pueda participar.

64 *Idem.*

65 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-361 de 2017.

66 Ministerio del Ambiente de Ecuador, Bosques para el Buen Vivir. Plan de Acción REDD+ (2016-2025). Quito. Referencia al Anexo Guía nacional de consulta para la implementación de acciones REDD+ en tierras o territorios colectivos en Ecuador. El Plan de Acción REDD+ fue expedido mediante Acuerdo Ministerial 116 del Ministerio del Ambiente, de 7 de noviembre de 2016.

67 Comité de Cumplimiento de la Convención de Aarhus, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2009/43 concerning compliance by Armenia, adoptada el 17 diciembre de 2010.

3.6. Información oportuna del público a través de medios apropiados

Esta disposición fundamenta la importancia de una participación informada. La Corte IDH, en el Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, estableció que el acceso a la información es fundamental para garantizar el derecho a ser consultado, sin embargo, la consulta no se agota con informar ni tampoco es un trámite burocrático.⁶⁸ Desde este enfoque, la información es un insumo clave para el ejercicio de otros derechos, como el de participación ciudadana.

Más allá de la garantía de informar “de forma efectiva, comprensible y oportuna”, esta disposición plantea criterios que deben observarse al momento de informar. Por una parte, plantea cuáles son los medios apropiados para informar al público, así como los elementos mínimos de información que se deben proveer al público para que pueda comprender la decisión que se va a tomar, quién la va a tomar y el alcance del proceso de participación en términos del procedimiento, mecanismos y plazos, así como los mecanismos de solicitud de información.

La Corte Constitucional de Ecuador, en su Sentencia 22-18-IN/21 señaló que la información debe “conducir a que la comunidad pueda pronunciarse sobre [una] decisión o autorización”. Es importante considerar que la información debe ser accesible y de fácil comprensión por parte de la ciudadanía para que faculte una toma de decisiones efectiva. En este mismo sentido, la “Guía nacional de consulta para la implementación de acciones REDD+ en tierras o territorios colectivos en Ecuador” plantea justamente la necesidad de proveer información clara, precisa, sencilla, transparente y con pertinencia cultural referente a REDD+ y a las acciones que se proponen implementar en su tierra o territorio en el procedimiento de consulta.⁶⁹ Para esto establece el mecanismo para proveer información (incluyendo reuniones informativas), el tipo de información que se presentará⁷⁰ y la forma en que se hará.⁷¹

68 Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C, No. 172; Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia 22-18-IN/21e de 8 de septiembre de 2021.

69 Ministerio del Ambiente de Ecuador, Bosques para el Buen Vivir. Plan de Acción REDD+ (2016-2025), cit.

70 Esta información incluye: a) explicación sobre REDD+ que permita la total comprensión del colectivo sobre este tema; b) la descripción de las acciones REDD+, esto es: i) el área donde se propone implementar las acciones REDD+; ii) las acciones REDD+ que se proponen, sobre las cuales se trabajará conjuntamente con el colectivo en el diseño; iii) tiempo de duración de la implementación de acciones REDD+; iv) los derechos y las obligaciones que se generan por su implementación; c) prueba documentada del estatus legal del implementador de las acciones REDD+; d) una descripción preliminar de posibles impactos negativos y positivos, así como riesgos sociales y ambientales que podrían asociarse a la implementación de las acciones REDD+; e) explicación clara sobre los posibles beneficios que trae la implementación de las acciones REDD+; f) el listado del personal que estará involucrado en la implementación de las acciones REDD+ y sus responsabilidades, esto incluye personas locales, institutos de investigación, auspiciantes, consultores, entre otros; g) descripción de los costos de la implementación de las acciones REDD+ y cómo serán financiados; h) información de contacto del implementador. Además, se debe procurar que el colectivo tenga acceso a la información adecuada sobre la viabilidad técnica y financiera de las acciones REDD+.

71 Incluyendo medios de comunicación apropiados en el idioma del colectivo, considerando la pertinencia cultural, nivel de instrucción y cualquier otro aspecto que pueda influir en la transmisión

En una región como América Latina y el Caribe, donde existen todavía brechas de conectividad y exclusión, las autoridades a cargo de los procesos de participación tienen que considerar estas limitaciones al momento de definir los medios apropiados. Un elemento clave es no utilizar lenguaje técnico y observar los contextos territoriales, socioeconómicos y culturales del público.

3.7. Derecho a la participación y a la presentación de observaciones y deber de la autoridad de tomar en cuenta la participación

Esta disposición establece dos elementos significativos en materia de participación. El primero de ellos se refiere a que deben existir las instancias apropiadas y disponibles para que el público pueda participar presentando sus observaciones y propuestas en los procesos de toma de decisiones ambientales, tales como las autorizaciones ambientales (7.2) y los instrumentos de desarrollo territorial, normas, políticas y programas que tengan un impacto en el medio ambiente (7.3). El segundo de estos elementos se refiere a que estas observaciones y propuestas deben ser consideradas por la autoridad que está tomando la decisión en cuestión.

Respecto del primer elemento se puede establecer que los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental existentes en la mayoría de los países de la región cuentan con un formato y un plazo establecido para recibir observaciones del público sobre el proyecto en cuestión. El formato más usual es enviar sus observaciones por escrito en un plazo determinado, que generalmente es breve.

Por su lado, en los instrumentos establecidos en la disposición 7.3 existen muy pocas instancias para la participación del público. Dentro de las pocas que existen se pueden destacar las instancias de participación que contempla la EAE, herramienta que se utiliza para evaluar desde el punto de vista ambiental los instrumentos de desarrollo territorial, normas, políticas y programas.

Para una efectiva implementación de esta disposición resulta conveniente entender que estas instancias deberán permitir presentar observaciones por medios orales y electrónicos, además de los escritos. Es decir, estas deben buscar ser ampliamente accesibles. “La legislación no puede fijar como medios aquellos que recurren a tecnologías que aún no son socialmente accesibles. La accesibilidad o disponibilidad debe evaluarse conforme a las circunstancias del proceso”⁷²

La disposición 7.10 es complementaria a esta, ya que establece la importancia de adecuar el proceso de participación a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.

efectiva de información. De ser necesario, la presentación de la información debe ser en el idioma propio del colectivo. Preferencia por materiales audiovisuales y didácticos. El consultante debe ofrecer respuestas adecuadas, oportunas y completas a las preguntas presentadas por el colectivo. Se podrá contar con un facilitador/a para que presente toda la información de las acciones REDD+ e inquietudes del colectivo, si el consultante o el colectivo lo consideran necesario.

72 Prieur, Sozzo y Nápoli, *Acuerdo de Escazú. Hacia una democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, op. cit., p. 214.

Por otra parte, la autoridad debe dar una debida consideración a las propuestas como una forma de garantizar el derecho a presentar observaciones, situación que presenta un desarrollo mucho menor. De hecho, uno de los grandes desafíos en los países de América Latina, no solo en las decisiones ambientales, es que la autoridad que corresponda tome debidamente en cuenta las propuestas e intereses que plantean las personas en los procesos de participación que se realizan en el marco de una decisión de cualquier asunto público.

Tal como lo establece el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en general no está claro cuál es el procedimiento y los criterios que se utilizan para la consideración de las propuestas planteadas por las personas y los grupos, pero es necesario hacerse cargo de este desafío y avanzar en transparentar la manera en que se ponderan las observaciones recibidas por la ciudadanía y la publicación de la decisión final.⁷³

En esta línea, las Recomendaciones de Maastricht sobre fomento de la participación pública efectiva en la toma de decisiones ambientales establecen que

... debe existir una clara obligación en el marco jurídico para que sea la autoridad competente (y no el promotor de la actividad o el encargado de elaborar el estudio de impacto ambiental) la que tome debidamente en cuenta el resultado de la participación del público. Se agrega, además, que el proceso debe ser justo y no discriminatorio, y que debe tener la posibilidad de derivar en cambios, medidas adicionales, selección de opciones alternativas o rechazo de la actividad propuesta.⁷⁴

Desde el modelo del gobierno abierto, y de su eje de participación ciudadana, se han propuesto criterios que permitan analizar las observaciones que las personas y los grupos aportan al involucrarse en un proceso de participación ciudadana para cualquier asunto público. En esta línea, un aspecto relevante cuando se analizan las recomendaciones ciudadanas es “definir previamente criterios de priorización, lo que permite que la selección de las recomendaciones sea el resultado de una valoración de todas las propuestas en virtud de los mismos elementos de juicio”.⁷⁵

De esta forma, es primordial establecer criterios de priorización con base en la viabilidad técnica, presupuestaria, político-administrativa y coherencia de planificación. Por viabilidad técnica se entiende que exista la capacidad técnico-profesional de implementar la propuesta; la económica se refiere a que existan los recursos necesarios para su implementación y, por último, la viabilidad política-administrativa se refiere a que la entidad responsable que organizó el proceso de participación, y que debe implementar la propuesta, tenga la atribución legal de llevarla adelante.

73 UNEP, *Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*, United Nations Environment Programme, 2010.

74 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Poner en práctica el Principio 10 de Río*, cit.

75 A. Naser, V. Fideleff y J. Tognoli, *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto. Herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación*, Santiago, Naciones Unidas, 2020, p. 41.

La implementación adecuada de esta disposición por parte de los Estados tiene el potencial, junto con la disposición sobre participación inicial (7.4), de reducir la intensidad de los conflictos ambientales. Si las personas tienen la capacidad de presentar observaciones por diversos medios y la autoridad responsable las considera en su decisión, para luego dar una respuesta fundada sobre su decisión incluyendo el comunicar cómo fueron consideradas las decisiones (disposición 7.8), entonces el Estado podrá al menos conocer los posibles conflictos durante el proceso de toma de decisión y no cuando la decisión esté tomada.

3.8. Deber de informar al público los motivos y fundamentos de la decisión adoptada

Esta disposición promueve que la adopción de decisiones de carácter ambiental cuente con una adecuada “responsabilización”⁷⁶ por parte de las entidades públicas, respecto de sus actos. En esta perspectiva, se hace necesario que asuman la responsabilidad de informar oportunamente de la decisión, sus fundamentos y el modo en que se consideraron los aportes y las observaciones del público.

En la gestión ambiental, la rendición de cuentas cobra mayor relevancia por el impacto potencial que las decisiones pueden tener sobre el ambiente, e incluso sobre la salud humana como una derivación de los impactos ambientales. En esta perspectiva, el Acuerdo de Escazú considera al principio de rendición de cuentas como un elemento guía para su implementación.

El “ofrecer al público la oportunidad de expresar sus puntos de vista y exigir a las autoridades públicas que tengan debidamente en cuenta esos puntos de vista en la decisión mejora la responsabilidad y la transparencia de la toma de decisiones ambientales y puede fortalecer el apoyo público a las decisiones tomadas”.⁷⁷ Por otra parte, le da sentido a la calidad de la participación en cuanto permite conocer cómo se procesó y cómo influyó –o no– en la decisión.

En este contexto, es importante comprender qué se entiende por rendición de cuentas y cuál es su alcance en el marco del proceso de participación, como un mecanismo para informar los fundamentos de la decisión y cómo se consideraron las observaciones de la ciudadanía.

La Ley Estatutaria 1757,⁷⁸ que regula la participación ciudadana en Colombia, define la rendición de cuentas como

76 O. Oszlak, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, IDRC/OEA, 2013, pp. 15-18.

77 Unece, *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention*, Geneva, United Nations, 2015.

78 Vale señalar que la Corte Constitucional de la República de Colombia determinó la exequibilidad de esta disposición, así como todo el Título IV de la Rendición de Cuentas mediante Sentencia C-150 de 2015.

... el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo.

La rendición de cuentas es una expresión de control social que comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión. Este proceso tiene como finalidad la búsqueda de la transparencia de la gestión de la administración pública y a partir de allí lograr la adopción de los principios de Buen Gobierno, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, en la cotidianidad del servidor público.⁷⁹

En este contexto, la rendición de cuentas es un instrumento que busca generar las condiciones necesarias para que los ciudadanos recuperen la confianza y credibilidad en los poderes públicos. Así, en la coyuntura de una decisión sobre el ambiente, el aprovechamiento de los recursos naturales o las prioridades territoriales se hace más necesaria la construcción de confianza.

Sozzo ejemplifica este contexto al señalar que

... la autoridad debe dar a conocer el proyecto normativo definitivo con un informe final del proceso participativo. Este informe final tiene que contener una indicación acerca de cuáles han sido la decisión o las decisiones. Esta explicación debe ser fundada, en particular, indicando el “modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones”, lo que implica señalar también cuáles son las razones por las cuales se desechan ciertas observaciones que pueden agruparse temáticamente a tal efecto si fuera necesario. Esta comunicación a la ciudadanía del proyecto final y el informe final del proceso de elaboración participativa debe efectuarse por medios públicos y accesibles, lo que descarta que deba requerirse. Asimismo, la comunicación acerca del resultado final y sus fundamentos “deberá incluir el procedimiento previsto que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes” (artículo 7.9).⁸⁰

En cuanto a su alcance, es importante considerar el proceso mismo de los mecanismos de rendición de cuentas, como los plazos del proceso de participación. La Ley Estatutaria 1757 de Colombia ofrece una aproximación referencial a las etapas que debe contener la rendición pública de cuentas: aprestamiento, diseño, preparación o capacitación, ejecución y seguimiento y evaluación.⁸¹ En cuanto a los plazos, se debe considerar un tiempo adecuado y suficiente para hacer una devolución conveniente de los resultados

79 *Diario Oficial* 49565 de julio 6 de 2015, Ley Estatutaria 1757, “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

80 Prieur, Sozzo y Nápoli, *Acuerdo de Escazú. Hacia una democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, op. cit., p. 215.

81 Estas disposiciones se desarrollan en el *Manual Único de Rendición de Cuentas. Versión 2*, elaborado por Función Pública en 2019.

de la participación y de las decisiones adoptadas⁸² (en el caso de Colombia, la ley referida establece un término de 15 días para responder al ciudadano).

Al respecto, y desde la perspectiva de prevención de daños ambientales, la Corte IDH dictaminó la obligación de los Estados, señalando que estos “deben poner en práctica mecanismos adecuados e independientes de supervisión y rendición de cuentas, entre los cuales se incluyan tanto medidas preventivas como medidas de sanción y reparación”.⁸³

En esta perspectiva, se tienen que prever mecanismos y plazos para llevar adelante la rendición de cuentas, además de identificar adecuadamente a los grupos ante quienes se deben rendir cuentas.

3.9. Difusión de las decisiones ambientales a través de medios apropiados

Esta disposición es complementaria a la anterior y establece dos elementos importantes:

- En primer lugar, todas aquellas decisiones ambientales que contaron con un proceso de participación ciudadana deben ser difundidas. No solo utilizando los medios tradicionales de difusión, tales como la prensa, diario oficial o los medios institucionales de las autoridades ambientales a cargo de la decisión, sino, además, utilizar medios no tradicionales (aquellos que utilizan algunas poblaciones para informarse, tales como radios comunitarias, información escrita a disposición en lugares de afluencia de público, entre otros). También agrega que esta difusión debe ser efectiva y rápida.
- En segundo lugar, establece que no solo debe difundirse información sobre la decisión, sino también sobre el procedimiento para reclamar o impugnar dicha decisión ante algún poder del Estado, como el poder ejecutivo (acciones administrativas) o ante el poder de judicial (acciones judiciales).

Estos dos elementos son una novedad para los Estados de América Latina y el Caribe tanto en la norma como en las prácticas existentes.

Respecto del primer elemento, sobre difusión de una decisión ambiental, esta generalmente se publica en el diario oficial, en el caso de que se trate de una norma o un reglamento, o en los sitios electrónicos de las autoridades ambientales. La gran mayoría de la población no conoce el diario oficial, no sabe cómo acceder a él, y en varios países su acceso tiene un costo. Además, no toda la población accede a la información publicada en los sitios electrónicos gubernamentales.

En cuanto al segundo aspecto, no se tienen antecedentes en la bibliografía revisada sobre casos en los que la autoridad explica y da a conocer a la población interesada cuáles son los procedimientos para reclamar o impugnar una decisión.

82 Unece, *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention*, op. cit.

83 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, cit.

Como se puede observar, es fundamental avanzar en la definición de los criterios mínimos que deben considerarse para garantizar una adecuada difusión de las decisiones adoptadas, como parte del derecho de acceso a la participación que garantiza el Acuerdo de Escazú.

3.10. Adecuación del proceso de participación a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público

Considerando la diversidad geográfica, étnica, lingüística y cultural de América Latina y el Caribe, las perspectivas territoriales y de género se han incorporado progresivamente como parte de los enfoques de análisis y planificación en la gestión pública. En los procesos de participación cobran mayor relevancia al reconocer que las decisiones deben garantizar que la planificación del desarrollo y la gestión de los recursos naturales consideren las capacidades y prioridades locales (que no necesariamente se reflejan en los instrumentos de planificación territorial), así como una diversidad de variables relacionadas con “sexo y género y sus manifestaciones en un contexto geográfico, cultural, étnico e histórico determinado”.⁸⁴

En esta perspectiva, la presente disposición requiere la adecuación del proceso de participación, “introduciendo los ajustes necesarios para atender las características sociales, culturales y económicas de la población, así como las cuestiones territoriales. Esto es clave en los países con territorios muy extensos o en los casos de las asimetrías regionales”.⁸⁵ Incluso al interior de un mismo país se pueden identificar características diversas, que plantean un reto para la adecuación de los procedimientos de participación, no solo considerando factores económicos, sociales y de género, sino también los usos y costumbres en el caso de pueblos y nacionalidades indígenas o afrodescendientes.

La Sentencia 22-18-IN/21 de la Corte Constitucional de Ecuador aborda el nivel de inclusión que debe presentar la consulta ambiental, señalando que para que “llegue a ser inclusiva ésta deberá adecuarse a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género de los sujetos consultados”, conforme a los estándares del Acuerdo de Escazú.

En Chile, el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental establece que el Servicio de Evaluación Ambiental tiene la obligación de

...realizar actividades de información a la comunidad, adecuando las estrategias de participación ciudadana a las características sociales, económicas, culturales y geográficas de la población del área de influencia del proyecto en evaluación, con la finalidad de que ésta conozca el procedimiento de evaluación ambiental, los derechos de los cuales disponen durante él, el tipo de proyecto o actividad en

84 J. Salinas y G. Delamaza, *Guía para la participación ciudadana en cultura. Conceptos, instrumentos y herramientas*, Santiago, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, s.f.

85 Prieur, Sozzo y Nápoli, *Acuerdo de Escazú. Hacia una democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, op. cit., p. 215.

evaluación que genera la participación y los principales efectos de dicha tipología. Asimismo, el Servicio propiciará la instancia de encuentro entre el titular y la comunidad, con el objeto de que ésta se informe sobre las particularidades del proyecto o actividad. Estas actividades deberán realizarse oportunamente en un lenguaje sencillo, directo y de fácil comprensión para la comunidad.⁸⁶

En Ecuador, la “Guía nacional de consulta para la implementación de acciones REDD+ en tierras o territorios colectivos” es otro caso interesante. La consulta que plantea la Guía hace una mixtura entre el mecanismo de la consulta ambiental y la consulta previa, libre e informada, en términos del sujeto consultado. Lo relevante es su característica de equidad de género, misma que plantea que “se debe promover la participación de mujeres y hombres en condiciones de igualdad y equidad de género en las reuniones informativas y en la toma de decisiones, considerando su voz y voto”.⁸⁷ De igual forma, plantea que el procedimiento de consulta debe ser realizado con pertinencia cultural, principalmente en términos de la información que se debe proveer.⁸⁸

Como se aprecia, la diversidad del público en cuanto a su caracterización, origen e intereses respecto de la decisión hace necesaria la adecuación del proceso de participación ciudadana. En particular, el nivel educativo, el acceso a los lugares de consulta o el nivel de conectividad pueden condicionar el tipo de proceso de participación que se pueda implementar (idioma en el que se entrega la información, la modalidad de la consulta, horarios, traducción, traslado de participantes, interpretación de la información, logística de la consulta, etc.).

3.11. Facilitación al público del uso de idiomas distintos de los oficiales

Esta disposición establece que el Estado debe facilitar la comprensión de la información cuando el público directamente afectado hable mayoritariamente un idioma distinto al oficial. El objetivo es lograr que estos actores comprendan la información del proyecto en cuestión y así puedan realizar observaciones, preguntas y propuestas atinentes y sustantivas.

Como se ha establecido anteriormente en este capítulo, muchas veces las poblaciones en situación de vulnerabilidad que se verán afectadas por un proyecto, enfrentan diversas barreras para, en primer lugar, tener acceso a la información en cuestión y, en segundo lugar, para comprenderla. En este sentido, esta disposición es complementaria a la 7.17 que menciona la importancia de proveer un resumen en un lenguaje no técnico sobre: a) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto; b) la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo; c) la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos en un lenguaje técnico.

86 Reglamiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, artículo 83, Chile.

87 Ministerio del Ambiente de Ecuador, Bosques para el Buen Vivir. Plan de Acción REDD+ (2016-2025), cit.

88 *Idem.*

Para una mejor comprensión de esta disposición es necesario definir qué se entiende por “público afectado por una decisión”. El Convenio de Aarhus utiliza el concepto de *public concerned* que puede ser traducido como “público interesado”; este término se refiere a una parte del público en general que tiene una relación especial con la decisión en cuestión, ya sea porque probablemente será afectado o porque tiene un interés en dicha decisión.⁸⁹

Esta definición orienta sobre la definición de público afectado. De esta forma, se puede establecer que el público directamente afectado por una decisión es aquel cuya vida diaria se verá afectada por los impactos tanto positivos como negativos de la decisión ambiental en cuestión. Por ejemplo, las personas que habitan una zona donde se implementará un plan de descontaminación; habitantes de una ciudad que tendrá una norma de ruido o una población en cuyo territorio se instalará un proyecto de energía, minero o de agroindustria.

En los casos donde la mayoría de la población habla un idioma distinto al oficial el Estado debe buscar vías para facilitar su comprensión. Por ejemplo, se puede proveer traducción de documentos e interpretación en las instancias de diálogo.

De acuerdo con la bibliografía revisada, los países de América Latina cuentan con alguna regulación en la materia. Por ejemplo, en 2011, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) firmaron un acuerdo de colaboración para asegurar el derecho de acceso a la información a los 7 millones de personas que hablan lenguas indígenas en México, muchas de ellas como única lengua. Por su parte, la Ley 9097 de Regulación del Derecho de Petición de Costa Rica de 2013 establece una consideración especial para las comunidades autóctonas o indígenas, y en el artículo 5 se establece que los miembros de comunidades autóctonas o indígenas tendrán derecho a recibir asistencia de la Defensoría de los Habitantes o de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas para formular sus peticiones en idioma español, y a recibir y obtener pronta respuesta.

En la última década, países como Colombia, Guatemala, México y Perú también han sancionado leyes de reconocimiento, fomento y protección de las lenguas nativas, que incorporan disposiciones referidas a la difusión de información en dichas lenguas.⁹⁰

En una región donde existen 522 pueblos indígenas y 420 lenguas diferentes es de toda importancia avanzar en la implementación de esta disposición para lograr el objetivo del Acuerdo de Escazú establecido en su primer artículo.⁹¹ También es relevante tener en consideración que muchos de los proyectos de explotación de recursos naturales se ubican en territorios habitados por comunidades indígenas.

89 Unece, *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*, cit., p. 58.

90 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, op. cit., pp. 67-68.

91 Casa de América, *Lenguas indígenas: el corazón de América Latina*, s. f.

3.12. Promoción de la participación del público en foros y negociaciones nacionales e internacionales en materia ambiental

En primer lugar, esta disposición anima a los Estados a promover la participación de los diversos actores de un país en foros internacionales sobre asuntos ambientales, tales como las Cumbres de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención de Cambio Climático o la próxima COP del Acuerdo de Escazú a celebrarse en 2024. En segundo lugar, promueve que los Estados convoquen a los actores del nivel nacional para abordar la participación del gobierno en foros internacionales sobre temas ambientales. Lamentablemente, no ha sido posible encontrar prácticas al respecto en la bibliografía revisada.

A pesar de ello, una de las prácticas que destacó durante el proceso de negociación del Acuerdo de Escazú fue la implementada por el Gobierno de Chile. Tanto durante la etapa previa a la negociación (2012-2014), como en la etapa de negociación (2015-2018), el Gobierno de Chile realizó reuniones nacionales previas a las internacionales con el objetivo de dar a conocer la agenda de la negociación y recoger observaciones y propuestas de los participantes. También realizó encuentros posteriores a las reuniones internacionales para dar cuenta de los avances y los aspectos que quedaron pendientes. A estas reuniones fueron convocadas organizaciones de la sociedad civil, servicios públicos con competencia ambiental y en derechos humanos, además del sector privado.

Otro ejemplo se relaciona con las “Modalidades de participación del público en el Comité de Negociación 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”⁹² en el proceso de negociación del Acuerdo de Escazú, las cuales establecen no solo la posibilidad de entregar documentos con propuestas a los gobiernos, sino también, la de tomar la palabra y exponer las propuestas, complementar las palabras expresadas por algún gobierno, etc. Esta posibilidad permitió un diálogo sustantivo entre representantes de gobierno y de la sociedad civil que tuvo un impacto positivo en el texto final del Acuerdo.

En lo que respecta a esta disposición, existe una gran oportunidad para América Latina y el Caribe, dado el amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil expertas en asuntos ambientales (cambio climático, océanos, biodiversidad, democracia ambiental, entre otros), que permitirían dinamizar el involucramiento de la ciudadanía interesada en los asuntos ambientales no solo en las instancias nacionales, sino también en los foros internacionales. De hecho, el ámbito internacional es un escenario muy utilizado por las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones indígenas y el sector privado, entre otros, para incidir en las posiciones gubernamentales sobre los temas que se abordarán en estos temas internacionales.

92 Cepal, *Tercera Reunión del Comité de Negociación 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, Acuerdos*, 2016.

3.13. Promoción del conocimiento local, y la interacción de diversas visiones y saberes

Esta disposición tiene un alcance dual, que anima a los Estados a generar espacios de consulta ambiental en los que distintos actores tengan una capacidad efectiva para participar, en el entendido de que no todos cuentan con igualdad de oportunidades para ser parte de los espacios de diálogo, sea por motivos sociales, culturales, de localización territorial, de género, etc.; y, por otra parte, considera relevante la capacidad de integrar en el espacio de diálogo los conocimientos locales, visiones y saberes propios de un grupo o territorio particular como una medida para promover una inclusión más genuina.

Es importante considerar que la disposición no se refiere necesariamente a evitar el uso de información o conocimientos de carácter técnico, sino que se puedan integrar otras dinámicas y conocimientos, de acuerdo con el contexto y la realidad de los actores que se involucran en el proceso de consulta, con la finalidad de generar un espacio de diálogo integrador y no excluyente.

En esta perspectiva, la Corte Constitucional de Ecuador enfatiza que el “fin de la consulta es el de un diálogo de ida y vuelta antes de tomar una decisión”;⁹³ para ello, un diálogo genuino parte de la comprensión de la realidad propia de los distintos actores, y de poner en valor, no solo el conocimiento técnico, sino también el conocimiento local como un insumo que puede aportar elementos necesarios de ser considerados al momento de tomar una decisión.

El conocimiento local brinda información relevante sobre los asentamientos humanos y su relación con el medio natural, la existencia y distribución de recursos naturales (y su significancia cultural y ancestral) en el territorio, así como las problemáticas que los afectan (derrames, inundaciones, extracción ilegal, etc.), zonas de extracción de recursos naturales, elementos culturales o turísticos, entre otros. Un ejemplo claro para ilustrar esta disposición se relaciona con los procesos de planificación y ordenación del territorio, en los que el conocimiento local, los saberes y las referencias socioculturales aportan una perspectiva experiencial. La incorporación de este tipo de consideraciones a través de metodologías de cartografía social o de investigación-acción participativa pueden contribuir a comprender los intereses colectivos en relación con la planeación autónoma del territorio.⁹⁴

3.14. Apoyo a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para facilitar la participación

El Acuerdo de Escazú enfatiza en las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad, destacando que requieren un apoyo diferenciado por parte de las autoridades para “ejercer con plenitud los derechos de acceso”.⁹⁵ En materia de participación es necesario

93 Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia 22-18-IN/21, cit.

94 P. Carrión y M. Pérez, “La cartografía social como herramienta de investigación participativa del territorio. Diagnóstico de paisajes ancestrales en comunidades indígenas de la Amazonia ecuatoriana”, *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 20, n.º 1, 2022, pp. 123-137.

95 Acuerdo de Escazú, artículo 2, numeral e.

generar condiciones habilitantes que permitan superar las barreras que tradicionalmente han dificultado su inclusión, o los han mantenido al margen en los procesos de participación y toma de decisiones.

Es importante partir de dos consideraciones iniciales. En primer lugar, determinar quiénes son las personas o los grupos en situación de vulnerabilidad. Si bien el Acuerdo de Escazú no plantea una definición exhaustiva, se entendería que se refiere a personas o grupos que, por sus características de edad, sexo, orientación sexual, nivel educativo, origen étnico, estatus migratorio, situación o condición física o mental, condiciones sociales, económicas, culturales, políticas, entre otras, se encuentran en una situación de desventaja, por lo que requieren de un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo y a la convivencia.⁹⁶ Podrían incluirse mujeres, adultos mayores, niños y jóvenes, grupos LGBTI, discapacitados, personas con bajo nivel de escolarización o analfabetas; personas excluidas por la brecha digital, personas indocumentadas, migrantes, pueblos indígenas y afrodescendientes, defensores de derechos humanos, personas que viven alejadas de centros urbanos, personas desempleadas, entre otros.

Con un alcance distinto, la Corte Constitucional de Ecuador ha señalado que el diálogo derivado de la consulta ambiental debe permitir “la mayor participación posible, no solo de los líderes o lideresas de las comunidades, sino que incluya a todas las personas, niños, niñas, adolescentes, mujeres y hombres”.⁹⁷ Este razonamiento se fundamenta en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) que aborda el rol de los gobiernos autónomos descentralizados (gobiernos locales) en los procesos de participación, en particular la generación de condiciones necesarias para la participación en la gestión pública de sus territorios mediante la promoción e implementación de espacios, mecanismos e instrumentos reconocidos en las normas, pero además otras expresiones e iniciativas de participación de la ciudadanía.⁹⁸

En segundo lugar, hay que reconocer que personas y grupos en situación de vulnerabilidad enfrentan barreras para acceder a los procesos de participación y de toma de decisiones, y, además, limitaciones para poder participar de manera efectiva. Las condiciones del espacio cívico, las restricciones legales para ejercer el derecho de participación, las herramientas para el acceso a la información, la brecha digital, el idioma, las condiciones de logística y acceso a los lugares de concentración de los procesos de participación, de movilidad, o las capacidades de comprensión adecuada y oportuna de la información técnica pueden limitar el nivel de acceso a los espacios de participación y condicionar la efectividad de la participación.

En esta perspectiva, la comprensión del contexto nacional, de los contextos territoriales y sectoriales específicos de las personas y los grupos, y de las condiciones pre-existentes que enfrentan desde cada grupo es clave para “involucrarlos de manera activa,

96 Elementos extraídos de la definición de grupos vulnerables de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, México. http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico_old_14062011/9_qvulnerables_archivos/G_vulnerables/d_qvulnerables.htm.

97 Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia 1185-20-JP/21, cit.

98 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículo 305.

oportuna y efectiva en los mecanismos de participación”. A criterio de Sozzo, el Acuerdo “promueve impulsar la participación haciendo lo propio para eliminar las barreras que la dificultan o impiden e introduciendo ‘ajustes’ para adecuar el proceso”.⁹⁹ En la práctica, queda a discreción de los Estados parte su adecuación, de acuerdo con sus propios contextos, estableciendo mecanismos que viabilicen la eliminación de barreras, incluso considerando las realidades particulares de los territorios.

Un ejemplo relevante es el proceso de participación en la construcción del Plan de Acción (PA) REDD+ en Ecuador, que evidenció cómo el reconocer los factores que potencialmente pudieran afectar la participación de personas y grupos en situación de vulnerabilidad permitió identificar e implementar mecanismos que viabilicen una participación lo más efectiva posible. La construcción de conocimientos y una transmisión de información adecuadas fueron elementos clave para que los actores participaran. Con este fin se incorporaron facilitadores que hablaran kichwa y shuar, lo que permitió no solo una interlocución fluida, sino, además, que pudieran asumir un rol de intérpretes para facilitar la comunicación con las comunidades; también se construyeron participativamente, con las comunidades indígenas, materiales edu-comunicacionales (kichwa y shuar) sobre temas de cambio climático y bosques. En el escenario de implementación del PA, la estructura de participación y coordinación considera el reconocimiento monetario desde PROAmazonía¹⁰⁰ para facilitar la participación y movilización de los puntos focales de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (Confeniae) en las reuniones de seguimiento (mensuales y trimestrales). Esta experiencia, si bien evidencia la efectividad de aplicar estándares de participación más ambiciosos que los establecidos en el marco normativo nacional y sectorial,¹⁰¹ ha requerido un apoyo de largo alcance de la cooperación internacional desde 2012 hasta la actualidad.

Un segundo ejemplo de Ecuador es la Sentencia 22-18-IN/21, la cual señala que para que la consulta ambiental llegue a ser inclusiva, “ésta deberá adecuarse a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género de los sujetos consultados”. Incluso hace referencia explícita a los numerales 10 y 11 del artículo 7 como supuestos que permiten facilitar la participación.

Para viabilizar esta disposición, al momento de realizar un proceso de participación para una decisión ambiental se sugiere que las autoridades deberían:

- i. Identificar a personas y grupos en situación de vulnerabilidad que puedan estar interesados o puedan ser directamente afectados por la decisión en cuestión, determinando además las características propias de cada tipo de actor, las limitaciones

99 G. Sozzo, *La elaboración participativa de normas y decisiones regulatorias generales en EL Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Ediciones Universidad Nacional del Litoral, 2020, p. 216.

100 El Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible – PROAmazonía es impulsado de manera conjunta entre el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, junto con el PNUD y con financiamiento del Green Climate Fund y GEF.

101 D. Barragán y C. Morales, *Caso de estudio: participación ciudadana en el proceso del Plan de Acción REDD+ Bosques para el Buen Vivir* Quito, 2020 (documento inédito).

que podrían enfrentar tanto por sus condiciones individuales y grupales como por el contexto propio del territorio.

- ii. Definir de manera proactiva los mecanismos y acciones necesarios para eliminar las barreras que enfrentan estas personas y grupos, considerando, en lo posible, los saberes, las dinámicas locales y formas de gobernanza propias de las comunidades. Estos mecanismos y acciones deben ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a los distintos contextos, sectores y características de los actores. También es importante identificar buenas prácticas existentes en procesos desarrollados a nivel nacional y local, identificando las condiciones habilitantes que permitieron la participación de personas y grupos en situación de vulnerabilidad.
- iii. Actuar en forma oportuna y efectiva, es decir, implementar los mecanismos establecidos para reducir o eliminar las barreras de participación en un plazo adecuado que permita su participación, al mismo tiempo que los demás actores que no se encuentran en situación de vulnerabilidad.
- iv. Evaluar los procesos de manera diferenciada (actores en situación de vulnerabilidad y demás actores), de forma que se pueda retroalimentar el proceso e identificar ajustes a los mecanismos.

3.15. Garantía de respetar la legislación nacional y obligaciones internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales

Esta disposición reconoce un enfoque holístico del derecho de participación en materia ambiental. Si bien el Acuerdo de Escazú enfatiza en el derecho de participación de todas las personas en la toma de decisiones en asuntos ambientales, no se puede obviar la existencia de obligaciones establecidas en otros instrumentos internacionales que abordan el derecho a la participación de pueblos y nacionalidades indígenas, comunas y comunidades como un requisito para la garantía de sus derechos colectivos.

Así, el Acuerdo de Escazú refuerza y complementa instrumentos internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. En particular, el Convenio 169 de la OIT resalta el derecho a decidir sobre las prioridades de desarrollo de los pueblos indígenas como parte de un ejercicio de autodeterminación a través de su participación en las decisiones que puedan afectar “sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual”¹⁰² y el territorio que habitan y del que dependen para su subsistencia.

En esta perspectiva, se ha reconocido a nivel internacional –y en las legislaciones nacionales– “la importancia de la participación de las personas en la gestión de los recursos naturales, diferenciando el derecho de participación en materia ambiental de pueblos y nacionalidades indígenas del resto de personas”.¹⁰³ Por una parte, el mecanismo de con-

102 OIT, *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, cit.

103 D. Barragán y D. Erazo, “El Acuerdo de Escazú y el Convenio 169 de la OIT: sinergias y desafíos para garantizar el derecho a la consulta en materia ambiental en Ecuador”, en G. A. Rodríguez,

sulta ambiental, aplicable a todas las personas, y, por otra, el de consulta previa, libre e informada, aplicable a pueblos indígenas, comunas y comunidades.

De esta manera, la presente disposición requiere del compromiso y respeto de cada Estado parte a las obligaciones que hayan contraído en relación con los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, en particular en la garantía de la figura de la consulta previa, libre e informada. Es decir, los Estados parte deben abstenerse de interpretaciones que contribuyan al debilitamiento de derechos colectivos bajo el argumento de aplicación de mecanismos de consulta ambiental en sustitución del mecanismo de la consulta previa.

En este mismo sentido, la Sentencia 22-18-IN/21 de la Corte Constitucional de Ecuador determinó que “los derechos constitucionales a la consulta previa a los pueblos indígenas (‘consulta previa’) y a la consulta ambiental son distintos y que es un error confundir los dos derechos”, por lo que el artículo 184¹⁰⁴ del Código Orgánico del Ambiente sobre participación ciudadana

... no aplica ni reemplaza al derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; y será constitucional siempre que su finalidad y su contenido se interprete y se complemente con la norma constitucional que establece el derecho a la consulta ambiental, la jurisprudencia de la Corte sobre consulta previa aplicable, las normas del Acuerdo de Escazú y con lo establecido en esta sentencia, que determinan los elementos necesarios para garantizar este derecho.

3.16. Promoción y facilitación de la participación del público afectado por proyectos y actividades con impacto sobre el medio ambiente

Esta disposición incluye tres elementos importantes de ser definidos: i) público directamente afectado, ii) proyectos que puedan tener un impacto significativo en el medio ambiente, y iii) promover acciones que faciliten la participación.

El concepto “público directamente afectado” también está presente en la disposición 7.1. Tal como se indica en ella, se puede establecer que el público directamente afectado por una decisión es aquel cuya calidad de vida se verá afectada por los impactos tanto positivos como negativos de la decisión ambiental en cuestión (como, por ejemplo, las personas que habitan una zona donde se implementará un plan de descontaminación;

Identificación de problemáticas para el tratamiento de los conflictos ambientales, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2021, p. 156.

104 De la participación ciudadana. La autoridad ambiental competente deberá informar a la población que podría ser afectada de manera directa sobre la posible realización de proyectos, obras o actividades, así como de los posibles impactos socioambientales esperados y la pertinencia de las acciones por tomar. La finalidad de la participación de la población será la recolección de sus opiniones y observaciones para incorporarlas en los Estudios Ambientales, siempre que ellas sean técnica y económicamente viables. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la población respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la autoridad ambiental competente. En los mecanismos de participación social se contará con facilitadores ambientales, los cuales serán evaluados, calificados y registrados en el Sistema Único de Información Ambiental.

habitantes de una ciudad que tendrá una norma de ruido o una población en cuyo territorio se instalará un proyecto de energía, minero o de agroindustria).

Por su parte, el concepto “impacto significativo en el medio ambiente” también se encuentra presente en la disposición 7.12. En ella se destaca que es crucial abordar cómo y quién define qué es un “impacto significativo”, ya que, dependiendo de cómo se aborde puede ser un elemento que restrinja la participación. Para determinar si un impacto es significativo, el concepto debe ser utilizado de la forma más objetiva posible y sin buscar reducir lo significativo del impacto para evitar el tener que organizar un proceso de participación ciudadana.

En tercer lugar, se establece que los Estados deben promover acciones para facilitar la participación de aquellas personas y grupos directamente afectados. Estas acciones suponen al menos la implementación de dos etapas:

1. Identificar las personas y los grupos que se verán directamente afectados por la decisión ambiental en cuestión.
2. Realizar las acciones necesarias para facilitar su involucramiento en el proceso de participación diseñado para la toma de decisión ambiental en cuestión.

Para determinar cuáles son las acciones que pueden efectivamente facilitar la participación es necesario conocer las características de las personas a las cuales se quiere involucrar. Además, es probable que no toda esta población tenga las mismas características. Conocer las características de estas personas se vincula directamente con la disposición 7.10 que habla sobre la necesidad de adecuar el proceso de participación a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.

De forma indirecta se vincula con la disposición 7.9 que establece que la difusión de las decisiones ambientales deberá realizarse por medios apropiados, incluyendo los métodos tradicionales, de forma efectiva y rápida, y, con la 7.6 que indica que el público debe ser informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados. En este contexto, el concepto “medios apropiados” se refiere a los medios a través de los cuales se informa a la población a la cual se pretende llegar.

Ejemplos de acciones para facilitar la participación pueden ir desde adecuar los horarios de las reuniones a las posibilidades de las personas, facilitar el traslado a los lugares de reunión, entregar la información necesaria en un lenguaje entendible (lenguaje no técnico), facilitar la interpretación al idioma que habla esta población, hasta proveer de internet móvil para acceder a información.

Es interesante destacar, respecto de la importancia de identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, lo establecido en la Sentencia T-135 de 2013 de la Corte Constitucional de Colombia, la cual señaló que

... deben analizarse cuáles son las comunidades que se verán afectadas, y por ende, a quienes debe garantizársele los espacios de participación y de concertación oportunos para la ejecución de determinada decisión. Se recuerda entonces

que, cada vez que se vaya a realizar la ejecución de una obra que implica la intervención de recursos naturales, los agentes responsables deben determinar qué espacios de participación garantizar según qué personas vayan a verse afectadas.¹⁰⁵

3.17. Mínimos de información en los procesos de participación para la toma de decisiones respecto de autorizaciones ambientales

Esta disposición establece que los procesos de participación relacionados con autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo (relacionado con la disposición 7.2) deben publicitar un mínimo de información como base para contribuir al conocimiento y la comprensión de los elementos sobre los cuales se tomará la decisión.

En el caso europeo, varios de los requerimientos de información de esta disposición han sido considerados como parte de los procesos de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de proyectos públicos y privados, quedando a responsabilidad de los Estados el adoptar las medidas necesarias para garantizar que la información esté disponible de forma apropiada.¹⁰⁶

Para América Latina y el Caribe es innovadora una disposición de este tipo que requiere: i) entrega de información que permita caracterizar adecuadamente el proyecto o actividad, sus impactos (incluido el impacto ambiental acumulativo), las medidas de prevención o mitigación propuestas, las alternativas tecnológicas que serán utilizadas y las acciones de monitoreo previstas; y ii) la entrega de información en un lenguaje no técnico y comprensible respecto del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto; los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo; la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos y un resumen de todos ellos.

Varias de las legislaciones de los países de la región consideran la entrega de una parte de esta información, pero no toda la prevista en la disposición. Un ejemplo es el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de Chile que incorpora algunos de los criterios, incluso con dedicación exclusiva a pueblos indígenas¹⁰⁷ y señalando que debe ser difundida a través de medios de radiodifusión; también el tipo de información que debe difundirse a través de extractos en los casos de estudios de impacto ambiental.¹⁰⁸

4. CONCLUSIONES

Como se puede apreciar, el presente capítulo no corresponde a un estudio exhaustivo sobre el nivel de implementación de cada una de las disposiciones del artículo 7, sin embargo, recoge información actualizada existente en varios países de la región, complementada

105 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-135 de 2013.

106 Consejo de la Unión Europea, Directiva 85/337/CEE de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, artículos 6, 7 y 8.

107 Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, artículo 87.

108 *Ibid.*, artículo 88.

por la experiencia profesional de los autores, que consideramos suficiente para fundamentar las conclusiones que a continuación se presentan.

Es importante considerar que los distintos numerales del artículo 7 están intrínsecamente relacionados, por lo que, en varios de ellos, se complejiza establecer un análisis objetivo de cada uno de manera individual y aislada de todo el conjunto del artículo.

La principal conclusión se refiere a que el desarrollo e implementación de las 17 disposiciones del artículo 7 sobre Participación Pública en los países de América Latina y el Caribe es incipiente en la mayor parte de ellas, y de forma heterogénea en los distintos países.

En este sentido, se aprecia un mayor nivel de desarrollo e implementación en la disposición relacionada con la participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental, principalmente porque la mayoría de los países cuenta con periodos de recepción de observaciones ciudadanas en los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Sin embargo, esta participación, en general, no cumple los estándares del Acuerdo de Escazú en materia de oportunidad, duración y respuesta fundada. Una segunda disposición que cuenta con una implementación parcial es la que indica el tipo de información que debe ser difundida a la población cuando un proyecto ingresa al SEIA.

Por su parte, como se indicó, la mayoría de sus disposiciones resultan hoy en día inéditas para la región, con especial énfasis en aquellas referidas al establecimiento de la participación temprana, la existencia de plazos razonables, la obligación de dar debida consideración a las propuestas recibidas a la vez que entregar una respuesta fundada, o la adecuación de la información y mecanismos de participación.

De la misma forma, las disposiciones referidas a identificar grupos en situación de vulnerabilidad y a aquellos que serán directamente afectados por una decisión ambiental, además de apoyarlos para lograr que su participación sea efectiva, establecen tareas nuevas y desafiantes para los Estados.

En el marco de la Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú, realizada del 20 al 22 de abril de 2022, la Cepal abrió a consulta pública una guía de implementación del Acuerdo¹⁰⁹ y posteriormente la oficializó en el mismo año.¹¹⁰ Esta *Guía de Implementación* del Acuerdo de Escazú busca proveer a los Estados parte lineamientos claros para su adecuada interpretación y su pronta implementación. En esta línea, también será relevante que los planes nacionales de implementación que los países deberán elaborar se fundamenten en dicha guía.

109 Para mayor información ver Cepal, *Consulta pública sobre la Guía de Implementación del Acuerdo de Escazú*, 11 de abril de 2022. <https://www.cepal.org/es/notas/consulta-publica-la-guia-implementacion-acuerdo-escazu>.

110 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*, Santiago, Cepal, 2022.