

Gobernanza de la evaluación de impacto ambiental: las posibles formas de lograr la sostenibilidad territorial

Amanda dos Santos Sousa-Camilo¹, Flávio Henrique Mendes², Paulo Santos de Almeida³, Hugo Romero Aravena⁴

¹Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades, Universidad de São Paulo. **E-mail:** assousa@usp.br

²Escuela Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidad de São Paulo. **E-mail:** friquemendes@usp.br

³Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades, Universidad de São Paulo. **E-mail:** psalmeida@usp.br

⁴Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. **E-mail:** hromero@uchilefau.cl

Fecha de recepción: 4 de Octubre 2019

Fecha de aceptación: 6 de Diciembre 2019

RESUMEN

La gobernanza ambiental ha ocupado un lugar central en los debates sobre desarrollo sostenible. Esto se debe principalmente a la naturaleza multiescalar de los problemas ambientales, los cuales requieren la participación de múltiples actores en la gestión y la toma de decisiones sobre el uso de los recursos naturales. Sin embargo, si bien hay consenso sobre la importancia de incluir y aumentar el número de opiniones y participaciones en las discusiones, la gobernanza no siempre está estructurada de manera plural. En la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) no es diferente; es cierto que la participación social es un elemento clave en la toma de decisiones, sin embargo, todavía no hay certeza sobre las mejores maneras de lograr que esta participación sea más efectiva. En este sentido, la investigación analizó el proceso de EIA, ejecutado en el Estado de São Paulo (Brasil), para identificar el mecanismo más efectivo de participación social en la toma de decisiones sobre la implementación de proyectos con un potencial de impacto ambiental significativo. Luego de analizar los procesos de EIA efectuados entre los años 2014 y 2017, se identificó la existencia de 13 mecanismos participativos, formales e informales; los niveles de influencia de cada uno en la toma de decisiones, y también se caracterizaron sus potencialidades y debilidades. La relevancia de esta investigación está centrada en su naturaleza empírica y potencial de replicabilidad en territorios similares al Estado de São Paulo (Brasil). Los resultados más relevantes evidenciaron que la existencia de múltiples espacios participativos en el proceso de EIA no es suficiente para dar un carácter de descentralización a la gobernanza. La importancia de difundir estos espacios para la población afectada al inicio del proceso, es determinante para ampliar el acceso al derecho de influir en la toma de decisiones y lograr el desarrollo sostenible de su territorio.

Palabras clave: Planificación Territorial; Acceso a la Información; Democracia; Sistemas Socioecológicos; Participación Ciudadana.

Governance of environmental impact assessment: possible ways to achieve territorial sustainability

ABSTRACT

Environmental governance has taken center in sustainable development debates. This is mainly due to the multiscale nature of environmental problems, which require the participation of multiple actors in the management and decision making on the use of natural resources. However, while there is consensus on the importance of including and increasing the number of opinions and participation in discussions, governance is not always structured in a plural way. In the Environmental Impact Assessment (EIA) it is not different. It is true that social participation is a key element in decision-making, although there are still gaps in the best ways to make this participation more effective. In this sense, the research analyzed the EIA process, executed in the state of São Paulo (Brazil), to identify the most effective mechanism for social participation in decision-making on the implementation of projects with a potential of significant environmental impact. After analyzing the EIA processes carried out between 2014 and 2017, the existence of thirteen participatory, formal and informal mechanisms was identified; the levels of influence of each in the decision making and also characterize their potentialities and weaknesses. The relevance of this research is centered on its empirical nature and replicability potential in territories similar to the state of São Paulo (Brazil). The most relevant results showed that the existence of multiple participatory spaces in the EIA process is not sufficient to give governance a decentralization character. The importance of disseminating these spaces for the affected population at the beginning of the process is decisive to expand access to the right to influence decision-making and achieve the sustainable development of their territory.

Keywords: Territorial Planning; Access to Information; Democracy; Socio-ecological Systems; Citizen Participation.

INTRODUCCIÓN

A diferencia de las ciencias clásicas, la investigación que involucra la perspectiva de la sostenibilidad asume los objetos de estudio como sistemas integrales, llamados sistemas socioecológicos (Gallopín, 2003). En este sentido, cualquier práctica territorial –“el ejercicio de una actividad humana que tenga como objetivo establecer una territorialidad” (Rausch, 2018, p. 87)– debe ir acompañada de una visión integral, que implique la dimensión social, económica y ambiental, pero que también tenga en cuenta las diferentes racionalidades que construyen esta territorialidad.

Una de las herramientas más utilizadas para la toma de decisiones sobre el uso de los recursos ambientales del territorio en todo el mundo, es la Evaluación de Impacto Ambiental – EIA (Morgan, 2012). La participación de especialistas de las diversas áreas en el análisis de proyectos que pueden tener impactos sobre el medio ambiente, es el elemento principal instituido por el instrumento para mejorar la toma de decisiones. Además de las visiones técnicas, algunos países han tratado de incluir a otros actores, como las comunidades tradicionales y las comunidades afectadas por el proyecto.

La inclusión de la sociedad en la EIA es defendida por varios actores que buscan formas de hacer que el instrumento sea más eficiente. Para ellos, la participación ciudadana puede contribuir a mejorar el proceso y los resultados del instrumento (Sinclair, Diduck y Fitzpatrick, 2008), reduciendo los costos

del proyecto, ya que permite cambios durante la fase de planificación (André, Enserink, Connor y Croal, 2006) y, además, es elemento fundamental para la gobernanza sostenible (Fraser, Dougill, Mabee, Reed y McAlpine, 2006).

En tal sentido, entender cómo estos actores están involucrados en la gobernanza de los sistemas socioecológicos, trae importantes avances a los enfoques que investigan la eficiencia de las medidas de adaptación y gestión para lograr el desarrollo sostenible territorial.

En esta investigación, realizamos un análisis de la evaluación ambiental desarrollada en el Estado de São Paulo (Brasil), que permitió identificar 13 mecanismos de participación social que conforman su gobernanza. La relevancia de esta investigación se centra en su naturaleza empírica y su potencial de replicabilidad en territorios similares al investigado.

METODOLOGÍA

Esta investigación es cualitativa basada en el análisis documental de los procesos de EIA realizados en el Estado de São Paulo (Brasil) en el período comprendido entre 2014 y 2017, teniendo como referencia la última Resolución de la Secretaría de Medio Ambiente (SMA) Nº 49 (2014), que actualmente ordena este procedimiento en el Estado.

En este período se abrieron 25 casos: 24% de ellos relacionados con el tipo de parcelación de tierras; 24% de vertederos; 20% de minería; 8% de carreteras; 8% metropolitanos; 8% de agroindustria; 4% de centrales térmicas y 4% de líneas de transmisión. Para analizar la tipología con el mayor número de demandas abiertas en el período, se eligió a los vertederos como objeto de estudio de esta investigación. Por lo tanto, el análisis del documento involucró seis procesos de EIA, compuestos por 12.559 hojas, accedidas en la sede de la Compañía Ambiental del Estado de Sao Paulo (Brasil), entre marzo y agosto de 2019.

Como mecanismos de participación social se consideró cualquier forma de interacción entre la agencia ambiental y los actores corporativos y/o la sociedad civil (O'Faircheallaigh, 2010), formal o informal, relacionada con la EIA. Estos mecanismos, una vez identificados, se clasificaron en cinco tipos, de acuerdo con la Asociación Internacional para la Participación Pública (International Association for Public Participation, IAP2): 1) informar, 2) consultar, 3) envolver, 4) colaborar y 5) empoderar. La tabla 1 detalla los objetivos específicos de cada uno de estos mecanismos.

Tabla 1: Tipos de participación social de acuerdo con la IAP2 (2014).

Tipos	Objetivo da participación pública	Promesa para el público
Informar	Proporcionar al público información equilibrada y objetiva para ayudarlo a comprender el problema, las alternativas, las oportunidades y/o las soluciones.	Mantenerlo informado.
Consultar	Para obtener comentarios del público sobre problemas, alternativas y/o decisiones.	Mantenerlo informado para que escuche y reconozca las preocupaciones y aspiraciones, y brinde comentarios sobre las contribuciones que influyeron en la decisión.
Envolver	Trabaja directamente con el público a través del proceso, para garantizar que sus preocupaciones y aspiraciones se entiendan y consideren de manera consistente.	Trabajar con el público para garantizar que las inquietudes y aspiraciones presentadas se reflejen decididamente en las alternativas desarrolladas, y brindar comentarios sobre las contribuciones que influyeron en la decisión.
Colaborar	Incluir al público en todos los aspectos de la decisión, desde el desarrollo de alternativas hasta la identificación de la solución preferida.	Solicitar asesoramiento e innovación en la formulación de soluciones e incorporarlas a las decisiones en la mayor medida posible.
Empoderar	Poner la decisión final en manos del público.	Implementar lo que el público decida.

La justificación para el análisis de la EIA desarrollada en el Estado de São Paulo se basa en dos criterios: tiempo de aplicación del instrumento (desde 1976) e importancia del Estado en el contexto latinoamericano, ya que fue elegido el mejor Estado de la región para atraer inversiones, según la encuesta del estudio "Estados latinoamericanos del futuro 2018/19". Entre los países latinoamericanos, Colombia y Brasil son los que tienen las leyes más antiguas sobre EIA, 1974 y 1981 respectivamente. Sin embargo, el Estado de São Paulo desarrolla el instrumento incluso antes de la implementación de la ley nacional.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Contextualización de la evaluación de impacto ambiental

La EIA se originó en Estados Unidos en la década de 1970, en respuesta a las preocupaciones sobre los impactos ambientales resultantes de la implementación gubernamental de obras de infraestructura. Como solución, el Congreso aprobó la Ley Nacional de Política Ambiental – NEPA (1970), establecida para guiar las actividades de las agencias federales cuyas acciones podrían afectar significativamente a las personas, las comunidades y el medio ambiente. Con este fin, las agencias federales debían producir una declaración de impacto ambiental y ponerla a disposición del público para demostrar cómo se reconocieron y abordaron estas consideraciones (Morgan, 2012).

En los años siguientes, la práctica se generalizó en otros países, como: Canadá (1973), Australia y Colombia (1974), Brasil (1981), países de la Unión Europea (1985), Paraguay (1993), Uruguay y Chile

(1994), Argentina (2002), entre otros. Actualmente, 191 de los 193 países que son parte de las Naciones Unidas, han implementado el instrumento en el proceso de toma de decisiones con respecto a la instalación de proyectos que podrían afectar negativamente el medio ambiente (Morgan, 2012).

La Asociación Internacional para la Evaluación de Impacto (International Association for Impact Assessment – IAIA) y el Instituto de Evaluación Ambiental del Reino Unido (Institute of Environmental Assessment – IEA), definen la Evaluación de Impacto Ambiental como un proceso de identificación, predicción, evaluación y mitigación de los efectos relevantes (biofísicos y sociales, por ejemplo) resultantes de propuestas de proyectos, programas o políticas de desarrollo, que debe hacerse antes de la toma de decisiones y/o compromisos (IAIA-IEA, 1999). El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha desarrollado un diagrama de flujo con un proceso típico de evaluación de impacto ambiental, presentado en la figura 1.

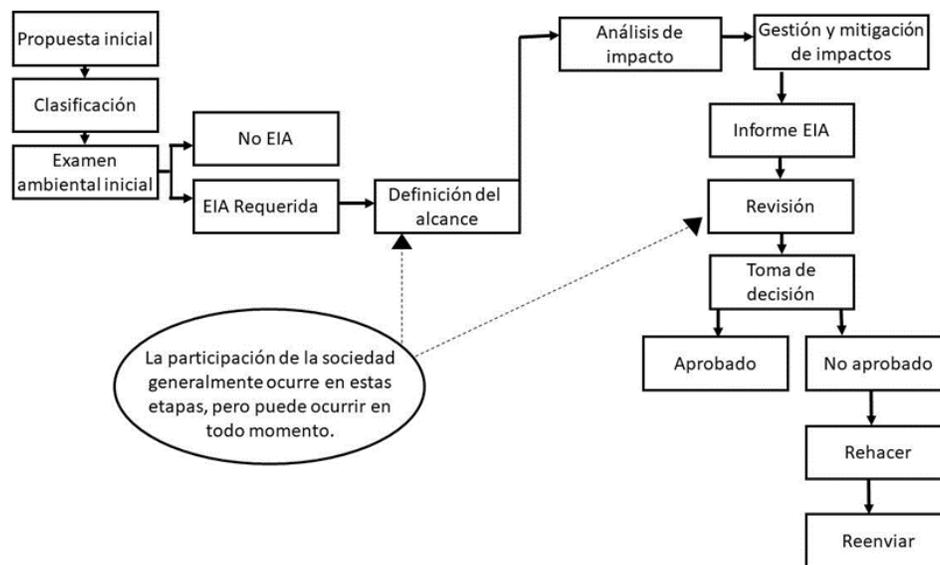


Figura 1: Diagrama de flujo de evaluación de impacto ambiental, basado en PNUMA, 2002.

Aunque existe una guía sobre los procedimientos requeridos para realizar la EIA, se han desarrollado varias formas específicas desde la década de 1970 (Morgan, 2012) donde cada país aplica el modelo que mejor se adapta a su contexto sociopolítico. Sin embargo, la literatura internacional ha demostrado que la práctica de EIA en esos países contempla la sistematización sugerida por la IAIA y el PNUMA (Figura 1). La tabla 2 presenta una comparación considerando la situación normativa en cada etapa del proceso de EIA.

Tabla 2: Análisis comparativo de sistemas EIA. Adaptado de Wood (1999), Leite (2013) y complementado por los autores. Leyenda: x (sí); - (no); p (parcialmente).

Criterios de evaluación	EE. UU.	Canadá	Australia	Chile	Brasil
1 Base legal	X	X	X	X	X
2 Cobertura de los impactos cubiertos por la norma	P	-	P	P	X
3 Alternativas de ubicación obligatoria	X	X	X	-	X
4 Selección de proyectos que necesitan EIA	X	X	-	X	X
5 Configuración de enfoque	X	X	X	X	X
6 Contenido del informe de EIA	X	X	X	P	X
7 Revisión del Informe de EIA	X	X	X	X	X
8 Toma de decisiones	-	-	-	X	X
9 Monitoreo e impactos	-	P	-	X	X
10 Mitigación	X	X	X	X	X
11 Participación ciudadana	X	P	P	P	X
12 Monitoreo del sistema	X	X	-	X	X
13 Costos y beneficios	X	X	X	-	X
14 Evaluación ambiental estratégica	X	-	-	-	P

Existe cierta similitud en las normas de los países con respecto a la sistematización de EIA, en gran parte porque se basan en determinaciones consolidadas de la NEPA. Sin embargo, aunque las leyes nacionales tienen similitudes, las principales críticas surgen en relación con la práctica del instrumento. En 1996, un estudio internacional sobre la efectividad de la evaluación ambiental concluyó que incluso con los muchos avances metodológicos y administrativos registrados en las últimas dos décadas, la experiencia en muchos países confirma la necesidad de avanzar en su efectividad (Sadler, 1996). Más recientemente, los estudios sobre la práctica en países como Chile (Ocampo-Melgar, Sagaris y Gironás, 2019), Bulgaria, Estados Unidos y Canadá (Almer y Koontz, 2004), y países del Mercado Común del Sur (Mercosur): Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay (Sousa-Camilo y Almeida, 2019), también señalaron las limitaciones en la participación ciudadana en el proceso de EIA.

En Brasil, la EIA es parte del Estudio de Impacto Ambiental solicitado en los procesos de Licenciamiento Ambiental. La presente investigación se centra en el análisis de la participación ciudadana en este proceso, y en su mayor parte, hace un análisis crítico de la audiencia pública, considerado el único momento de participación de la sociedad. Sin embargo, como se presenta a continuación, el proceso de EIA desarrollado en São Paulo (Brasil) tiene otros mecanismos para la participación ciudadana, muchos de ellos con mayor potencial para influir en la toma de decisiones.

Caracterización de la gobernanza de la evaluación de impacto ambiental desarrollada en el estado de São Paulo

La totalidad de los procesos analizados reúnen, en la práctica, todos los mecanismos participativos previstos en la legislación sobre EIA, así como las leyes asociadas con el acceso a la información ambiental. Además, se han identificado dos mecanismos informales que no están regulados por leyes

o reglamentos. Así, el análisis documental permitió identificar la existencia de 13 espacios de participación disponibles, presentados en la figura 2.



Figura 2: Tipos de participación ciudadana.

Al comienzo del proceso, para la consolidación de los Términos de Referencia, que es la base para la preparación del Estudio de Impacto Ambiental, la agencia ambiental solicita contribuciones de las agencias intervinientes y de los administradores de las áreas protegidas. La sociedad también está invitada a expresar sus puntos de vista por escrito, desde la publicación en el Diario Oficial del Estado y en periódicos de amplia circulación.

Luego de la emisión de los Términos de Referencia, el titular de proyecto comienza el proceso de elaboración del Estudio e Informe de Impacto Ambiental (EIA/RIMA¹), que en casos determinados como “complejos” por la agencia ambiental, requiere la participación de la población que puede verse afectada por el proyecto. El propósito de esta práctica es identificar, entre otras cosas, cuál es la posición de la población en relación con el proyecto.

Una vez que se completa el EIA/RIMA, el titular del proyecto presenta los estudios a la agencia ambiental y publica en el Diario Oficial y en un periódico de amplia difusión, un aviso de apertura con plazo de 45 días para la solicitud de audiencias públicas. La sociedad es invitada a través de este aviso y puede solicitar su participación a través de 51 o más personas. También son invitados el Ministerio Público² y Organizaciones de la Sociedad Civil).

¹ Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), en portugués.

² El Ministerio Público brasileño no forma parte de ninguno de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y tiene independencia funcional garantizada por la Constitución Federal. Además, el fiscal tiene autonomía en la estructura estatal: no se puede extinguir ni transferir poderes a otra institución. Los miembros (fiscales y procuradores) tienen la llamada autonomía institucional e independencia funcional, es decir, son libres de actuar de acuerdo con sus convicciones, conforme a la ley.

Durante este período, la agencia ambiental comienza el análisis de los estudios, así como también comparte con otros actores los materiales para recibir asesoramiento técnico que respalde la toma de decisiones. En circunstancias que el proyecto pueda afectar a las Unidades de Conservación, la administración de la unidad participa emitiendo un Informe Técnico. En los casos en que el proyecto pueda tener un impacto significativo en el régimen hídrico, el Comité de Cuenca responsable también debe expresar su opinión técnica con respecto a la viabilidad ambiental del proyecto. Se puede solicitar a otras agencias gubernamentales que contribuyan a la evaluación del proyecto, a solicitud de la agencia ambiental.

La EIA en el Estado de São Paulo igualmente sigue la Ordenanza Interministerial Nº 60 de 2015, que obliga a solicitar la manifestación de la Fundación Nacional Indígena, de la Fundación Cultural Palmares (que representa a las comunidades formadas por descendientes de africanos esclavizados) y del Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (que se ocupa de bienes de interés histórico y cultural), y también del Ministerio de Salud, o agencia estatal equivalente, siempre que el proyecto bajo análisis intervenga en áreas bajo la influencia de estos organismos.

La audiencia pública, en el Estado de São Paulo, se lleva a cabo en todos los proyectos que involucran el EIA/RIMA. En este espacio están invitados representantes de los sectores público, privado y de Organizaciones de la Sociedad Civil. La dinámica de la audiencia sigue un orden formal: presentación de la mesa, presentación del emprendedor, presentación del proyecto y luego, evaluación del impacto ambiental. Al final, se abre el plenario para preguntas, con control de tiempo, y luego se dispone de un cierto tiempo para las respuestas. Este no es un espacio deliberativo, sino informativo y consultivo. Los presentes también pueden presentar documentos en la Mesa del presidente con posterioridad, por un período de cinco días en la sede de la agencia ambiental. La audiencia debe seguir una serie de reglas, por ejemplo: divulgación amplia, fácil acceso a los principales impactos y disponibilidad del RIMA en un momento anterior para el análisis de las partes interesadas. Si alguno de estos procedimientos no se cumple, la licencia puede cancelarse. Esto revela la importancia dada a la participación ciudadana en el proceso de EIA.

En algunos casos, el titular del proyecto realiza reuniones informativas con la comunidad antes de las audiencias públicas para explicar los estudios que a menudo son difíciles de entender por parte de la comunidad. Estos espacios informales o voluntarios también se desarrollan en otros países, en su mayoría por razones financieras. En Chile, por ejemplo, los proyectos mineros que dependen de un alto financiamiento, siguen los Principios de Ecuador³. Sin embargo, según la investigación de Ocampo-Melgar, Sagaris y Gironás (2019), se observó que la falta de supervisión, independiente del gobierno o ciudadanía en estos procesos, plantearon serias preguntas sobre la naturaleza de la información presentada, lo que sugiere que los informes podrían estar fuertemente sesgados a favor de sus intereses.

El análisis de los procesos de EIA también reveló que, durante este, la comunidad adjunta documentos con información, dudas o críticas al proyecto que se analiza. Además, en los casos en que

³ Los Principios del Ecuador son un conjunto de criterios socioambientales para la adopción voluntaria por instituciones financieras en todo el mundo, referenciadas en los Estándares de Desempeño Corporación Financiera Internacional (CFI) sobre Sostenibilidad Social y Ambiental y Directrices sobre medio ambiente, salud y seguridad del Grupo del Banco Mundial.

la comunidad entiende que no se están considerando debidamente sus puntos de vista, se ha observado que los desfavorecidos utilizan el Ministerio Público como una forma de garantizar el derecho a influir en la toma de decisiones.

Con base en toda esta información, al final, los representantes de la agencia ambiental emiten un Informe Técnico evaluando el proyecto como viable o no viable y lo envían al Consejo Ambiental del Estado de São Paulo (CONSEMA⁴), que puede pedir analizar el EIA/RIMA, por determinación del Secretario de Medio Ambiente o por decisión de la Plenaria, a solicitud de una cuarta parte de sus miembros. En tales casos, es el CONSEMA quien autoriza, o no, el Informe Técnico y libera la licencia ambiental.

También es importante recordar la Ley Nº 10.650 de 2003, que trata del derecho de acceso a la información ambiental. Esta ordenanza obliga a los organismos y entidades de la administración pública (directa, indirecta y fundacional) y a los miembros del Sistema Nacional del Medio Ambiente, a proporcionar acceso a toda la información, documentos y procesos que involucran el tema ambiental.

Niveles de influencia de los mecanismos de toma de decisiones

En los últimos años, la necesidad de aumentar la participación pública en la EIA y la aplicación de mecanismos alternativos para lograr este objetivo, han sido temas centrales en la literatura sobre el tema (O'Faircheallaigh, 2010). En Brasil, el foco de las discusiones se centra en la audiencia pública, principalmente para criticar este espacio. Como se presentó anteriormente, se observa que, además de la audiencia pública –aunque sea el instrumento más visible–, se cuenta con más espacios que disponen de diferentes grados de participación, y que a veces han recibido poca atención de los teóricos.

Considerando las categorías de participación sugeridas por la IAP2 (2014), se presenta en la tabla 3 la clasificación de los espacios identificados en la EIA desarrollada en el Estado de São Paulo (Brasil) que conforman su gobernanza.

Tabla 3: Tipos de participación que conforman la evaluación de impacto ambiental desarrollada en el Estado de São Paulo - 2014-2017.

Tipos de participación ciudadana	Descripción	Categoría de influencia	Formal	Informal
01. Manifestación popular sobre Plan de Trabajo	Cuando el ciudadano solicita una licencia ambiental, antes del comienzo de la EIA, las personas pueden presentar sus críticas, contribuciones o cuestionamientos a la agencia ambiental. Esta información puede respaldar la preparación del Término de Referencia EIA/RIMA.	Consultar		x

⁴ Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), en portugués.

02. Manifestación por organizaciones representativas sobre Plan de Trabajo (estatales)	Cuando la parte interesada solicita la licencia ambiental, antes del comienzo de la EIA, la agencia ambiental solicita asesoramiento técnico de otras áreas y organizaciones estatales para basar el Término de Referencia EIA/RIMA.	Colaborar	X	
03. Manifestación del Ministerio Público	Siempre que sea necesario, el Ministerio Público (MP) puede abrir una investigación civil y una acción civil pública, para la protección del medio ambiente, así como enviar notificaciones en los procedimientos administrativos, solicitando información y documentos para instruirlos. En estos casos, la agencia ambiental tiene una fecha límite para responder bajo pena de sanciones. Por lo general, el MP actúa por solicitud popular.	Envolver / Colaborar	X	
04. Adjunto de documentos	Todos los ciudadanos o grupos pueden presentar documentos que contengan críticas, adiciones, preguntas o cualquier información relacionada con la empresa. En tales casos, los documentos pasan a formar parte del proceso de EIA.	Consultar		X
05. Solicitud de vista de proceso e información	Todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información ambiental que posee el Gobierno, como la evaluación del impacto ambiental de los proyectos.	Informar	X	
06. Diálogo con las personas/grupos afectados por el proyecto	En todas los EIA/RIMA, es posible identificar la opinión de las personas afectadas por la implementación del proyecto, a través de entrevistas u otras metodologías participativas, y ser obligatorio en casos considerados complejos por la agencia ambiental.	Envolver	X	X
07. Solicitud popular de audiencia pública	Luego de la presentación del EIA/RIMA a la población (51 personas o más), las organizaciones representativas o el Ministerio Público pueden solicitar una audiencia pública para presentar el proyecto y los resultados de la EIA. En tales casos, si la audiencia no se lleva a cabo, la licencia emitida posteriormente no es válida.	Empoderar	X	
08. Opinión Técnica de organizaciones representativas	Una vez completado, el EIA/RIMA se envía a las organizaciones representativas y a los departamentos técnicos para que participen en la revisión del EIA. La información enviada por los actores se considera en la toma de decisiones.	Colaborar	X	
09. Consulta RIMA	Antes de la audiencia pública, la población tendrá acceso al RIMA, que debe contener información resumida y un lenguaje simple sobre el EIA. El objetivo es que las personas puedan asistir a la audiencia pública de manera calificada.	Informar	X	
10. Reunión informativa	Debido a la complejidad del EIA/RIMA, algunas consultoras mantienen reuniones con la población, antes de las audiencias públicas, para informar con más detalle y aclarar dudas.	Informar		X

11. Audiencia pública	Este es un momento en que las partes interesadas pueden responder preguntas y hacer críticas y sugerencias sobre el contenido del EIA/RIMA a través de reglas predefinidas en las regulaciones federales y estatales.	Consultar	X	
12. Presentar documentos en la audiencia pública	Durante la audiencia pública, o al final, los presentes pueden presentar documentos con críticas, sugerencias, complementos u otra información sobre el proyecto, que se convierten en parte de la EIA.	Consultar	X	
13. Consejo Ambiental del Estado puede solicitar análisis	Al final del proceso, luego de la elaboración de la Opinión Técnica por parte de la agencia ambiental, el Consejo Ambiental del Estado puede solicitar el EIA/RIMA para su consideración, por determinación del secretario del Medio Ambiente o por decisión del Plenario, a solicitud de una cuarta parte de sus miembros. En tales casos, es el CONSEMA el que defiende o no la opinión técnica y libera el problema de la licencia.	Empoderar	X	

De los 13 mecanismos disponibles para que la sociedad participe en la EIA, el 29% de ellos tienen como objetivo consultar a la población sobre el proceso, pero no de manera vinculante. También se observó que las personas no siempre reciben respuestas sobre cómo su contribución influyó en la toma de decisiones. Como la legislación de EIA en el Estad

o de São Paulo no se refiere a la obligación de la agencia ambiental de responder a todas las observaciones de los ciudadanos, cuando ellos se sienten dejados de lado, recurren al Ministerio Público, que tiene la función de defender el orden legal del régimen democrático y los intereses sociales e individuales que no están disponibles en la Constitución Federal. En el 50% de los casos analizados, los ciudadanos utilizaron esta institución para garantizar su derecho a participar y ser informados.

Por el contrario, en Chile, aunque existen pocos espacios legalmente disponibles para consulta, la legislación deja en claro que las declaraciones deben ser respondidas. Y si no lo son, las personas tienen derecho a reclamar formalmente. Sin embargo, dados los numerosos conflictos que han surgido en los últimos años, los detalles de la aplicación de esta consulta están bajo constante evaluación y modificación por diferentes sectores económicos (Cuadra, 2015; Romero, 2014).

Los mecanismos informativos representan el 21.5% del total. Estos datos son importantes ya que solo a partir de la información pueden las personas participar de manera más equitativa y cualitativa en otros espacios (Empinotti, Jacobi y Fracalanza, 2016). Por lo tanto, son condiciones necesarias para la mejor toma de decisiones.

Los tres tipos de participación que más interesan a los teóricos que analizan la participación en EIA, son aquellos que hacen posible que otros actores contribuyan a la toma de decisiones, de preferencia, de manera vinculante. Estos representan respectivamente el 21,5% (colaboración), el 14,0% (participación) y el 14,0% (empoderamiento). Sin embargo, se observó que los actores que pueden disfrutar de estos espacios, en su gran mayoría, son las organizaciones representativas.

Por tal razón, si bien es crucial reconocer los límites de cada uno de los espacios de participación que conforman la gobernanza de la EIA, no es posible clasificarlos en términos de importancia. Al analizar los diversos espacios de participación ciudadana disponibles en el proceso de EIA que se practica en el Estado de São Paulo, es importante identificar la interdependencia entre ellos y no la superioridad de una relación con otra. Por ejemplo, la audiencia pública –mecanismo de consulta– solo puede usarse bien si la sociedad está bien informada, lo que es posible consultando el RIMA –mecanismo de información–. Otro ejemplo es la participación del Consejo Ambiental del Estado, que, aunque es un mecanismo vinculante, no siempre es utilizado, ya que depende de la solicitud del presidente o de la mayoría del Consejo. En este caso, la sociedad podría presionar al Consejo para que use estos espacios, pero para que aquello ocurra es esencial que la sociedad tenga acceso a esta información.

O’Faircheallaigh (2010) llamaba la atención sobre esto cuando realizó la revisión sobre la participación social de la EIA y concluyó, entre otras cosas, que los propósitos específicos de cada espacio de la participación pública no son limitantes; por el contrario, se relacionan entre sí, potenciando la participación ciudadana e incluso sirviendo como presión para una acción más eficiente de la agencia ambiental, aunque no sea vinculante.

¿Dónde participan los actores sociales en la EIA?

Entre los mecanismos de participación disponibles en la EIA, la comunidad participa en el 61% de ellos. En orden de frecuencia son: consulta del RIMA y participación en la audiencia pública (utilizada en todos los procesos analizados); solicitud de vistas y adjunto de documentos en los procesos, y contribuciones a estudios ambientales (presente en tres procesos analizados); y participación en reuniones informativas y solicitud de audiencia pública (utilizada en un solo proceso). El espacio que no se utilizó en ninguno de los procesos analizados, aunque se ofreció a la comunidad, fue la manifestación sobre el Plan de Trabajo, la primera etapa del proceso de EIA.

Las organizaciones representativas (estatales o no estatales), cuando se solicitó, participaron con contribuciones. Como excepción, se encuentran algunos Comités de Cuenca, que en algunos casos no dieron su opinión. Sin embargo, lo que más llama la atención es la baja participación del Consejo Ambiental del Estado, que puede validar la toma de decisiones como el mayor representante de la sociedad: solamente ejerció el derecho a analizar las decisiones de los técnicos de la agencia ambiental en uno de los casos, el que resultó favorable.

Al analizar la participación en la audiencia pública, que es el espacio disponible en todos los procesos y, por lo tanto, reunió a todas las partes interesadas, se observó que la sociedad civil participa en mayor cantidad, como puede verse en la figura 3.

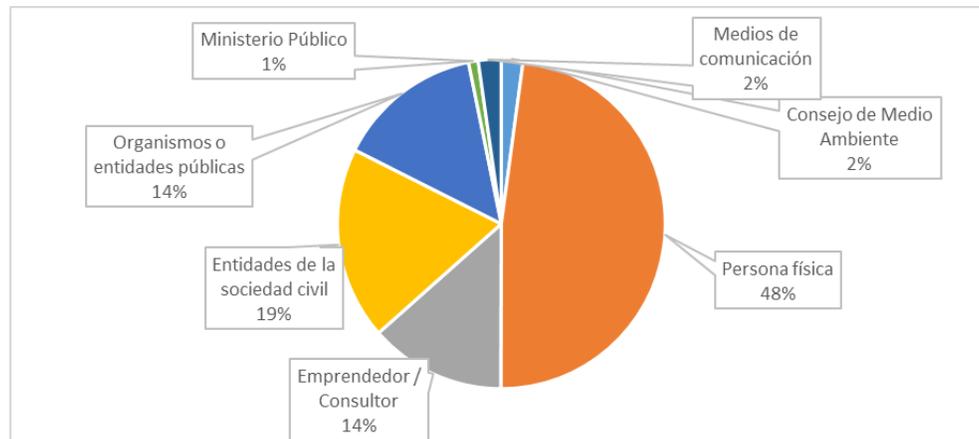


Figura 3: Porcentaje de actores presentes en las audiencias, por categoría.

Además de la audiencia pública, el otro espacio en el que la población participa más, como ya se indicó, es la consulta del RIMA, que precede a la audiencia pública. Ambos son espacios que deben ser puestos a disposición por la agencia ambiental, divulgados conjuntamente, y en caso de incumplimiento (divulgación amplia y presencia de un número significativo de personas) puede invalidar la concesión de la licencia ambiental. En estos casos, se observa que, además de la publicación en el Diario Oficial y en un periódico ampliamente publicitado, se utilizan otros medios de comunicación, tales como: pancartas, carros con sonido, sitios web oficiales e incluso invitaciones personales. Las organizaciones representativas son invitadas por correo electrónico o cartas, lo que puede contribuir a una mayor participación en estos espacios.

En ese marco, el bajo uso de otros espacios participativos puede estar relacionado con la falta de conocimiento sobre su existencia y no con la falta de interés de la sociedad.

CONSIDERACIONES FINALES

En respuesta al objetivo propuesto para esta investigación, los resultados del estudio revelan que los mecanismos participativos que constituyen la gobernanza de la EIA en el Estado de São Paulo confieren diferentes grados de influencia en la toma de decisiones a los actores involucrados. En tal sentido, resulta relevante analizar estos mecanismos como parte de un sistema, no individualmente.

De esta evaluación se desprende que los mecanismos constituyen normativamente un sistema participativo capaz de involucrar las diferentes visiones alrededor del territorio, siguiendo una lógica de información, consulta y toma de decisiones, desde el comienzo del proceso. Sin embargo, en la práctica, no se nota la misma eficiencia, ya que muchos de los espacios disponibles no son utilizados por los actores sociales.

También fue posible identificar que, las organizaciones representativas, tienen un mayor poder que la sociedad civil para influir en la toma de decisiones sobre la instalación de proyectos que pueden tener

un impacto ambiental en el territorio, y que para ellas se ofrece la disponibilidad de espacios participativos mediante comunicación directa: correo electrónico o carta oficial. Sin embargo, aunque tienen un mayor poder para influir en la toma de decisiones, no todas las organizaciones responden a las solicitudes, especialmente las organizaciones que representan a la sociedad (Comité de Cuenca y Consejo Ambiental del Estado).

Con respecto a la participación ciudadana, como en otros países que desarrollaron la EIA, hubo una brecha entre las comunidades afectadas y la toma de decisiones. A través de esta investigación, fue posible identificar que la sociedad no conoce la diversidad de espacios disponibles para su participación. La difusión de estos espacios solo por el Diario Oficial y un periódico de circulación masiva, no parece ser suficiente para informarles sobre las posibilidades de participación de manera adecuada, tomando en cuenta, además, la asimetría socioeconómica de la sociedad brasileña, que en muchos casos no tiene acceso a estos medios de comunicación.

Por lo tanto, como conclusión, se puede decir que el análisis sistemático de la gobernanza ambiental de la EIA implementado en el Estado de São Paulo (Brasil), normativamente tiene un carácter descentralizado y capaz de lograr la sostenibilidad de los sistemas socioecológicos debido a los numerosos actores involucrados. Sin embargo, al analizar su práctica, se observa que muchos de estos espacios están subutilizados por los actores, lo que sugiere que hay una falta de divulgación efectiva sobre la estructura de esta gobernanza.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a la Coordinación para la Mejora del Personal de Educación Superior – Brasil (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES) por otorgar una beca de maestría a Amanda dos Santos Sousa Camilo y de doctorado a Flávio Henrique Mendes – Código de Financiamiento 001.

LISTA DE REFERENCIAS

- Almer, H. y Koontz, T. 2004. Public hearings for EIAs in post-communist Bulgaria: do they work? *Environmental Impact Assessment Review*, 24(5), 473-493. DOI: 10.1016/j.eiar.2003.12.004
- André, P., Enserink, B., Connor, D. y Croal, P. 2006. Public participation international best practice principles. Special publication Series Nº 4. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/322603480_Public_Participation_International_Best_Practice_Principles
- Cuadra, X. 2015. Conflictos ambientales en territorios indígenas y el rol de la reivindicación por el consentimiento libre, previo e informado: un análisis del caso Neltume en Chile. *Justiça do Direito*, 29(2), 294-312. DOI: 10.5335/rjd.v29i2.5592
- Empinotti, V. L., Jacobi, P. R. y Fracalanza, A. P. 2016. Transparência e a governança das águas. *Estudos Avançados*, 30(88), 63-75. DOI: 10.1590/S0103-40142016.30880006
- Fraser, E., Dougill, A., Mabee, W., Reed, M. y McAlpine, P. 2006. Bottom up and top down: analysis of participatory processes for sustainability indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable environmental management. *Journal of Environmental Management*, 78(2), 114-127. DOI: 10.1016/j.jenvman.2005.04.009.
- Gallopín, G. 2003. Sostenibilidad y desarrollo sostenible:

- un enfoque sistémico. (LC/L.1864-P). Santiago: Naciones Unidas, Cepal. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5763/S033120_es%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- IAIA – International Association for Impact Assessment y Institute of Environmental Assessment – IEA. 1999. Principles of environmental impact assessment best practice. Fargo: IAIA, Special Publication v.1. Recuperado de https://www.iaia.org/uploads/pdf/principlesEA_1.pdf
- International Association for Public Participation, IAP2. 2014. IAP2 Spectrum. Recuperado de [https://iap2canada.ca/Resources/Documents/0702-Foundations-Spectrum-MW-rev2%20\(1\).pdf](https://iap2canada.ca/Resources/Documents/0702-Foundations-Spectrum-MW-rev2%20(1).pdf)
- Leite, M. M. 2013. Análise comparativa dos sistemas de avaliação de impacto ambiental. En W. S. Lira y G. A. Cândido (Eds.), *Gestão sustentável dos recursos naturais: uma abordagem participativa* (pp. 273-293). Campina Grande: EDUEPB. Recuperado de <http://books.scielo.org/id/bxj5n/pdf/lira-9788578792824-12.pdf>
- Morgan, R. 2012. Environmental impact assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), 5-14. DOI: 10.1080/14615517.2012.661557
- Ocampo-Melgar, A., Sagaris, L. y Gironás, J. 2019. Experiences of voluntary early participation in Environmental Impact Assessments in Chilean mining. *Environmental Impact Assessment Review*, 74, 43-53. DOI: 10.1016/j.eiar.2018.09.004
- O'Faircheallaigh, C. 2010. Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(1), 19-27. DOI: 10.1016/j.eiar.2009.05.001
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA. 2002. *Environmental Impact Assessment Training Resource Manual*. (2ND Ed.). (Ed. B. Sadler y M. McCabe). Ginebra: United Nations Environment Programme, UNEP.
- Rausch, G. A. 2018. Relatos globales y tensiones locales: territorialidades materiales y discursivas durante el conflicto socioambiental por el proyecto Paraná Medio (Argentina, 1990). *Revista de Estudios Sociales*, (65), 86-98. DOI: 10.7440/res65.2018.08
- Romero, H. 2014. Ecología política y represas: elementos para el análisis del Proyecto HidroAysén en la Patagonia chilena. *Revista de Geografía Norte Grande*, (57), 161-175. DOI: 10.4067/S0718-34022014000100011
- Sadler, B. 1996. Environmental assessment in a changing world: Evaluating practice to improve performance, final report of the international study of the effectiveness of environmental assessment. Canadian Environmental Assessment Agency. Ottawa, Canada.
- Sinclair, A. J., Diduck, A. y Fitzpatrick, P. 2008. Conceptualizing learning for sustainability through environmental assessment: critical reflections on 15 years of research. *Environmental Impact Assessment Review*, 28(7), 415-428. DOI: 10.1016/j.eiar.2007.11.
- Sousa-Camilo, A. S. y Almeida, P. S. 2019. Proteção da biodiversidade ambiental e cultural latino-americana: o caso da participação social na avaliação de impacto ambiental nos países do Mercosul. En CHINCHILLA, Laura. (coord.), PEREIRA, Wagner Pinheiro. & LUGO, Carlos. (orgs.). *Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina* (Ed.1, pp. 393-412) São Paulo, Brasil: Edusp.
- Wood, C. 1999. Comparative evaluation of environmental impact assessment systems. En J. Petts (Ed.), *Handbook of Environmental Impact Assessment*. (Vol. 2, pp. 10-34.) Oxford, UK: Blackwell Scientific.