

Participación ciudadana en la Evaluación de Impacto Ambiental en Uruguay: seis problemas repetidos, seis reformas necesarias

Eduardo Gudynas¹

Presentación en el seminario 30 años de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental organizado por el Ministerio de Ambiente; 19 noviembre 2024

El presente documento comparte reflexiones enfocadas en el papel de la participación en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), que es coordinado actualmente por el Ministerio del Ambiente (MA). No se pretende un examen exhaustivo, en tanto se atiende las limitaciones de tiempo y las preguntas de guía provistas por el MA para el seminario que convocara por el aniversario de la ley de impacto ambiental. Al mismo tiempo, se enfatizan problemas que se vivieron en los últimos gobiernos, para dejar en claro problemáticas que están profundamente arraigadas en muy distintas posturas político partidarias.

Participación: marco conceptual

En esta reflexión sobre la participación ciudadana en el proceso de licenciamiento ambiental, es indispensable precisar qué se entiende por participación. Sin pretender agotar esa cuestión, se vuelve necesario señalar unas características ya que fundamentan los problemas indicados más abajo y las posibles reformas propuestas.

- La participación no es sinónimo de información.
- La participación siempre requiere información
- La participación debe ser posible, sin trabas que la impidan, entorpezcan o anulen.
- La participación es un proceso.

No es infrecuente que algunos actores indiquen que la participación se resuelve en suministrar algún tipo de información pública. Por lo tanto, es necesario insistir en que ésta es mucho más que el acceso a la información. Pero, al mismo tiempo, la participación requiere de información, y sin acceso a ella, y que además sea verdadera, certera y rigurosa, ésta se vuelve imposible.

La participación debe ser posible. Por lo tanto, las acciones o medidas que la impiden, la anulan o la entorpecen, de cualquier modo, terminan poniéndola en suspenso o anulando.

Finalmente, la participación es un proceso, y por lo tanto no es puntual ni instantánea. No se resuelve con acciones aisladas, como pueden ser colocar documentos en una web o una audiencia ciudadana, sino que debe ser entendida como secuencia de acciones, con distintas etapas en diferentes ámbitos.

¹ Contacto: egudynas@adinet.com.uy; redes: @EGudynas; blog www.AccionyReaccion.com

Disponibilidad y calidad de la información

La información debe ser comprensible y entendible, tanto para una audiencia de técnicos como aquellos que no lo son. En ese plano son posibles muchas mejoras.

Se debe reconocer y se evalúa como positivo, que en el proceso de EIA, se dispone en la web de la información relevante, que es de acceso libre, y puede ser descargada. En especial, es un paso muy valioso que además se incluyeran los pedidos de información adicional que solicita el MA y las respuestas de los proponentes de proyectos.

Se reconoce que en algunos casos, la información que proveen los proponentes de proyectos padece problemas formales, pero esa problemática es parte del proceso de revisión que el MA mantiene con el proponente de un proyecto. También es cierto que, en ocasiones, la información que proveen los proponentes no es fácilmente comprensible, en algunos casos debido a su naturaleza específica (por ejemplo, un estudio que refiere a metodologías, indicadores y términos propios de una disciplina), pero en otros podría argumentarse que se adolece de una falta de edición y revisión del informe.

Sea por una razón o por otra, en ese terreno el MA podría avanzar en plantear lineamientos más específicos sobre la presentación de los informes de manera de asegurar que sean comprensibles y entendibles para la ciudadanía.

Eventos y contextos

En cuanto a la exigencia de una participación que sea posible, se deben señalar repetidos problemas. Unos se enfocan en eventos y espacios específicos de la EIA, y otros refieren a los contextos de la participación que resultan de las acciones de otras áreas del Ministerio del Ambiente o del Poder Ejecutivo.

En cuanto a eventos y espacios propios de la EIA, las limitaciones se pueden ilustrar del siguiente modo:

Forzar los ritmos en el proceso de evaluación. Esto se refiere a acelerar los procesos de evaluación, incluso imponiendo fechas límites o presionando a los funcionarios para completar sus informes. Incluye también adelantar las Audiencias Públicas, las que deberían realizarse después de cumplido el período de la Puesta de Manifiesto de un proyecto, pero que han sido convocadas mientras está en marcha ese manifiesto público².

Escoger días y horarios que impiden la participación. En los casos de las evaluaciones de la planta de celulosa de UPM en el Río Negro o el tren de esta empresa, se realizaron audiencias públicas los días previos al 1ero de Mayo, a Navidad o a Fin de Año, y además en horarios inconvenientes para esas fechas³. Ese tipo de procedimientos representan trabas a la participación ciudadana. La ciudadanía inmediatamente los interpreta de ese modo, y esas reacciones tiñen esas audiencias y todo el proceso.

² Por ejemplo, sobre la EIA para la planta de UPM sobre el Río Negro: Audiencia Express, más dudas que certezas sobre UPM, comunicado de MOVUS, 1 mayo 2019, <http://uruguay2035.blogspot.com/2019/05/audiencia-express-mas-dudas-que.html>

³ Por ejemplo: UPM Durazno: audiencia con roces entre vecinos isabelinos y manifestantes capitalinos, Durazno Digital, 2 mayo 2019, <http://www.duraznodigital.uy/2019/05/upm-durazno-audiencia-con-roces-entre.html>

Dinámica confusa. Las Audiencias Públicas también han padecido de dinámicas confusas, ya que no todos los asistentes conocen sus propósitos, los modos en los que se lleva adelante, los fines que puede cumplir y los que no le son propios. En el caso de la reciente Audiencia Pública por el proyecto Neptuno esto quedó en evidencia, y tras haberse iniciado la audiencia, se debió interrumpir la presentación del proponente privado para explicar los cometidos de ese tipo de encuentros.

REFORMA
1

Ante este tipo de problemas, es posible indicar unas reformas esenciales. Entre ellas las de **cumplir los plazos**, convocando a Audiencias Públicas una vez completado el período de la Puesta de Manifiesto; **convocar a esas audiencias en un lugar, día y horario que permita la presencia de las comunidades potencialmente afectadas o de cualquier otro interesado, y que todo encuentro debe comenzar por dejar en claro sus cometidos, los mecanismos y fines que se buscan y cuáles no son pertinentes.**

En cuanto a los contextos, debe quedar en claro que las posturas sobre participación que tome el Ministerio del Ambiente, como otras reparticiones del Poder Ejecutivo, afectará las percepciones ciudadanas sobre la calidad de la participación en el proceso de EIA. En este sentido, ha tenido un peso muy negativo el mal manejo de las comisiones de cuenca, las acciones judiciales contra académicos para evitar que opinaran o brindaran sus pareceres técnicos en distintas disputas ambientales, y que contaron con la participación del Ministerio del Ambiente⁴. Esas circunstancias, en buena medida desconocidas en el país, y más allá de las justificaciones o las intenciones, son interpretadas como obstáculos o prohibiciones a la participación. Operan en el mismo sentido otras medidas, tales como las trabas en la disputa judicial por el plan Neptuno, o la repetida negación a brindar la información sobre un emprendimiento en Hidrógeno Verde.

El proceso de EIA, por más que no repita esos procedimientos, de todos modos no está aislado del resto de ese Ministerio ni de las posturas del resto del Poder Ejecutivo. Lo que se hace o deja de hacer en esos espacios, le afecta directamente.

REFORMA
2

Por lo tanto, la reforma esencial en este caso, es que el **Ministerio del Ambiente debe asegurar la participación ciudadana, desmontando cualquier traba o impedimento en sus otras áreas de trabajo, y que debe promover esa postura en el resto del Poder Ejecutivo.**

Es más, debería tener mecanismos propios para asegurarla, y además mantener canales de intercambio abierto con grupos de actores clave, como la academia. En ese sentido, es imperioso volver a instalar la COTAMA, y dotarla de una composición y un ritmo de trabajo para que efectivamente sirva a esos fines.

⁴ Por ejemplo, “Censura” a la ciencia en el tratamiento del proyecto Neptuno: investigadores descalificados por Ambiente y OSE recibieron apoyo, La Diaria, 18 marzo 2024, <https://ladiaria.com.uy/ambiente/articulo/2024/3/censura-a-la-ciencia-en-el-tratamiento-del-proyecto-neptuno-investigadores-descalificados-por-ambiente-y-ose-recipientes-apoyo/>

Proyectos complejos y disputas entre expertos

En los emprendimientos más complejos se evidencian problemas que afectan lo que aquí puede calificarse como conocimiento o saber “experto”. Esto se refiere a los estudios, pareceres o proposiciones que hacen técnicos en campos de conocimiento específico, como pueden ser los informes de geólogos o de biólogos en el proceso de una EIA.

Este no es un problema nuevo, y es conocido en varios países. En Uruguay es ahora evidente en los proyectos de mayor complejidad, como pueden ser las plantas de celulosa o la propuesta de tomar agua en Arazatí para potabilizarla.

En estos casos existen discrepancias o desacuerdos entre esos saberes expertos, pongamos por caso, sobre la potencial intensidad de un impacto, sobre si ese efecto es admisible o no, o sobre las opciones para mitigar o remediar sus consecuencias. En el proceso de la EIA del proyecto Neptuno es evidente una disputa de saberes expertos sobre varias cuestiones, como la frecuencia y duración de los eventos de salinidad, la eficacia de tecnologías para reducir o anular posibles floraciones de cianobacterias, el comportamiento del agua en el subsuelo, la estructura y dinámica de un acuífero, etc. Esas disputas quedaron, además, en evidencia en la Audiencia Pública de ese proyecto.

En los emprendimientos de alta complejidad se debe reconocer que se padecen de niveles de incertidumbre media a alta en varios asuntos, e incluso admitir la ignorancia. Esto se deba a factores tales como los límites en el conocimiento de la estructura y función de los ecosistemas en Uruguay, incluso con lagunas sobre los elencos de especies de fauna y flora que los ocupan. Eso impone limitaciones en poder modelar o predecir los posibles impactos, y las consecuencias que éstos tendrían. Al mismo tiempo, las medidas de mitigación, remediación o compensación también sufren por esa incertidumbre o ignorancia.

Existen múltiples resistencias en los proponentes privados y en los consultores que elaboran los reportes de los estudios de impacto ambiental. Comprensiblemente éstos se basan en asegurar que se conoce el medio, que se pueden predecir los impactos, y que se cuenta con la tecnología o los procedimientos para impedirlos o mitigarlos. Estas posiciones responden, en muchos casos, a interpretaciones de los sistemas ambientales como si fueran simples en su estructura y funcionamiento, asumiendo que se cuenta con un conocimiento adecuado y completo, y en postular interacciones simples, muchas veces lineales, que de ese modo permiten hacer predicciones y correcciones.

Sin embargo, los sistemas ambientales no tienen esa estructura ni funcionan de ese modo. Son complejos, muchos de sus elementos no se conocen, las interacciones son de muy diferente tipo (incluyendo retroalimentaciones, saltos, etc.), y las predicciones pueden ser ambiguas. Prevalece la complejidad sobre la simplicidad.

REFORMA
3

Estas condiciones no pueden negarse, y en lugar de minimizarlas se propone asumirlas y lidiar con ellas. La reforma consiste en asumir dentro de la EIA, de la resolución y de la comunicación al público, las incertezas, incertidumbres e incluso los límites en los conocimientos, en los medios de acción y en las tecnologías.



Reconocer esta cuestión no debe ser visto como una derrota o una vergüenza en las capacidades técnicas, sino que reflejaría un mejor abordaje de las EIA.

Riesgo

El reconocimiento de la incertidumbre y esas limitaciones remite a la noción de riesgo. La idea de riesgo se refiere a sopesar si dadas las incertidumbres de los posibles impactos, su intensidad y gravedad, cuáles son las posibles consecuencias, y quienes son los potenciales afectados.

Este reconocimiento es importante, porque la experiencia muestra que en los emprendimientos complejos, hay una transferencia del riesgo, desde quien promueve el proyecto hacia las comunidades locales, los gobiernos municipales, el Estado o la sociedad.

Por ejemplo, el proyecto Neptuno en Arazatí corresponde a un emprendimiento de altos riesgos, en varios flancos, y que está enmarcado en altos niveles de incertidumbre en cuanto a esos efectos y sus manejos. Si ocurre un accidente o un impacto, pongamos por caso un evento de agua salobre o contaminada por toxinas, esas consecuencias serán padecidas por la población montevideana; si el proponente privado se equivoca y finalmente se contamina el agua subterránea, se afectará a los productores rurales por ejemplo en Rincón del Pino. En ninguno de esos casos, el impacto golpea al consorcio constructor, quien es el que ahora defiende el emprendimiento⁵. Entonces, ese consorcio constructor está transfiriendo los riesgos hacia terceros.

REFORMA 4

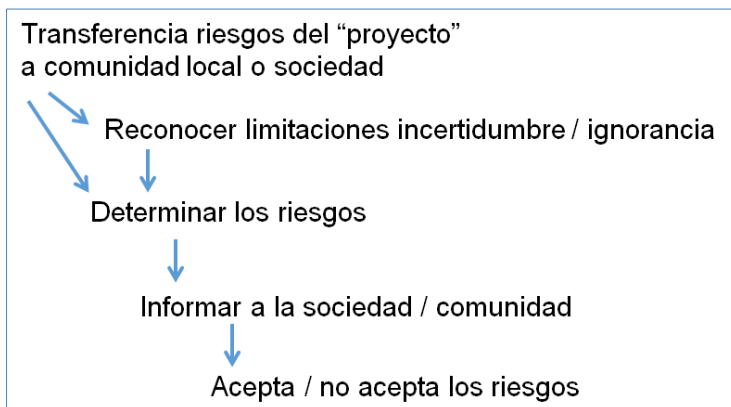
Siguiendo con esta posición, se deben indicar por lo menos dos implicancias para una **reforma de la EIA:**

- 1) incorporar información pública sobre los riesgos que se enfrentan;
- 2) consulta participativa sobre los riesgos que la ciudadanía está dispuesta a asumir, y cuáles considera inaceptables.

Estos componentes requieren la participación ciudadana para entender esos riesgos, y para sopesar si están dispuestas a asumirlos. Dicho de otro modo, y en forma esquemática, es explicar lo que se sabe y no se sabe sobre el emprendimiento, indicando los ele-

⁵ La transferencia de riesgo empresarial se refuerza porque apenas podrían existir acciones de responsabilidad contra el propietario formal de esa toma de agua y planta de potabilización, que será OSE.

mentos positivos que le son atribuidos, pero a la vez reconociendo cuáles son los riesgos si ocurre un efecto indeseado, y si se está dispuesta a asumirlos. Como puede verse todos estos componentes necesariamente deben ser participativos.



Esta propuesta de reforma se corresponde a procesos de EIA basados en el reconocimiento de riesgos no sería una novedad. Existen distintas experiencias comparadas en otros países.

Procesos

En los instrumentos de participación, la Audiencia Pública es un momento de enorme importancia. En la actualidad prevalece la postura de realizarla como un evento puntual. En esa instancia, en unas pocas horas, el proponente debe presentar un resumen del emprendimiento, se escuchan posiciones de otros grupos interesados, se reciben preguntas de la audiencia (por ejemplo en papel), se realiza una pausa para ordenar esas preguntas, y luego se regresa a un plenario donde se dan algunas respuestas.

En los proyectos más controvertidos ese procedimiento sufre de muchos problemas. En el caso de la audiencia por el proyecto Neptuno, la sesión derivado en abucheos, gritos, y recriminaciones cruzadas entre distintos participantes⁶. Ese desempeño daña la participación, y no es útil ni para los proponentes, ni para las comunidades locales, como tampoco para el MA. Se pierden las opciones de esos eventos en proveer otras informaciones y otras sensibilidades, para abordar la evaluación del proyecto.

REFORMA 5

Aquí se plantea potenciar la participación y que sirva de mejor manera a la EIA, por medio de una **reforma de la Audiencia Pública aplicándola como un proceso de tres sesiones.**

En una primera sesión se enfocaría en las presentaciones del proponente y de otros grupos interesados, y se recibirían preguntas (tanto en ese momento como en días posteriores); en los días siguientes, la unidad de EIA del MA recopila y ordena las preguntas; en una segunda sesión se brindan las respuestas a esas preguntas, y eventualmente se pue-

⁶ Sobre ese evento, por ejemplo: Tensa audiencia por el proyecto Arazatí en San José: “Nos acotamos y no dejamos pasar las máquinas”, El Observador, 3 octubre 2024, <https://www.elobservador.com.uy/nacional/tensa-audiencia-el-proyecto-arazati-san-jose-reclamamos-abucheos-y-canto-no-se-vende-el-agua-se-defiende-n5963877>

den recibir otras desde la audiencia; y una tercera sesión final será dedicada a la versión revisada y las respuestas del proponente (si las hubieran).



Decisión política, evaluación técnica

En la actualidad, los equipos técnicos del MA realizan una evaluación de cada proyecto, que se basa en sus saberes expertos o "técnicos". Sin embargo la decisión final es esencialmente "política". No se discute aquí la exactitud o no de los términos "técnico" o "político", pero se lo emplea en sus usos comunes.

Esa situación es bien conocida, ya que la resolución final, que se hace pública, finalmente es responsabilidad del director del área, del viceministro o del ministro. Esa decisión política puede ser diferente a la evaluación técnica. La normativa permite que un ministro discrecionalmente autorice o rechace un permiso ambiental, independientemente del reporte de los técnicos.

Este es un problema recurrente de las EIA y en especial por dos situaciones. Por un lado, los casos en que la decisión política contradice a la evaluación de técnicos dentro del MA⁷. Por otro lado, a la repetida situación de los últimos años donde hay unos actores políticos que pre-juzgan sobre proyectos bajo evaluación, y otros, incluyendo a la presidencia, que presionan en su favor antes de conocer los resultados de las evaluaciones ambientales⁸.

Se repite que actores políticos como el ministro y el viceministro del Ambiente, indiquen que un emprendimiento no tendría impactos significativos o incluso predican que

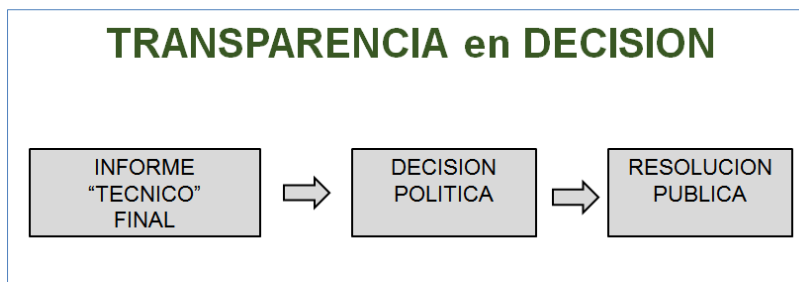
⁷ Entre los más recientes se cuenta una propuesta de un emprendimiento en la costa de José Ignacio; El Ministerio de Ambiente contradujo a sus técnicos al clasificar con "categoría A" el proyecto Marina Beach, Búsqueda, 3 octubre 2024, <https://www.búsqueda.com.uy/informacion/el-ministerio-ambiente-contradijo-sus-tecnicos-al-clasificar-categoria-a-el-proyecto-marina-beach-n5393516>

⁸ Por ejemplo, el entonces ministro del ambiente, A. Peña decía que defendería el proyecto Arazatí con "unas y dientes", años antes de que se presentará el estudio de impacto ambiental; o el presidente L. Lacalle Pou que lo anuncia como un hecho consumados; véase: Ministro de Ambiente Adrián Pela asegura que defenderá el Proyecto Neptuno con uñas y dientes, La Red 21, Montevideo, 4 julio 2022, <https://www.lr21.com.uy/comunidad/1461491-ministro-de-ambiente-adrian-pena-asegura-que-defendera-el-proyecto-neptuno-con-unas-y-dientes>; Lacalle Pou anunció la aprobación del proyecto Neptuno y el director de OSE por el FA denunciará la resolución ante el TCA, La Diaria, 15 noviembre 2022, <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/11/lacalle-pou-anuncio-la-aprobacion-del-proyecto-neptuno-y-el-director-de-ose-por-el-fa-denunciara-la-resolucion-ante-el-tca/>

será aprobado, aún antes de que se completen las evaluaciones ambientales, e incluso antes de que se presenten los estudios de impacto ambiental en detalle.

Estas situaciones se han vuelto muy frecuentes y se han naturalizado. Tan es así que, en el contexto del presente seminario, tras la sesión inaugural, el subsecretario del MA, declaró a la prensa: “Ahora, estamos a la espera de los informes técnicos finales para poder hacer el proyecto de resolución”, y por si hay dudas, aclara: “No tenemos todavía los informes técnicos finales”. Pero a pesar de no tener esa información, no duda en sostener que “no había mayores objeciones del punto de vista ambiental, sí algunas advertencias, algunos temas del proyecto en sí que hay que corregir y hay que mejorar, pero no hay grandes objeciones para la toma de agua y esa potabilizadora allí en el Río de la Plata”⁹. Este caso muestra con total transparencia cómo opera el pre-juzgar, las implicancias que ello tiene para la tarea de los funcionarios dentro del ministerio, y la erosión que genera en la confianza ciudadana.

Ese solapamiento entre el parecer técnico y la decisión política ha sido explotado, especialmente por los actores político partidarios, para disolver sus responsabilidades aludiendo a la evaluación técnica dentro del ministerio. Esquivan sus responsabilidades de alguna manera escudándose en esos informes técnicos. Pero uno y otros no son conocidos por el público. No se conocen los contenidos de los reportes técnicos finales ni lo que agrega, anula o ignora la decisión política ministerial final.



**REFORMA
6**

Por lo tanto, la reforma que se propone consiste en hacer públicos, por un lado, el informe final técnico que se pone en consideración, y por el otro lado, por separado, la resolución final política. Esos informes deben ser colocados en la web de la EIA.

Esta propuesta permitiría superar los problemas indicados arriba. Sería, además, una protección y respaldo a los funcionarios técnicos del ministerio, dejando en claro cuáles fueron sus indicaciones finales, y protegiéndolos de cualquier mal uso político. Al mismo tiempo, obliga a los funcionarios políticos en el ministerio a que asuman sus propias responsabilidades en la decisión final que firman.

⁹ Amarilla afirma que "no hay grandes objeciones del punto de vista ambiental" para potabilizadora de Arazatí, Subrayado, 18 Noviembre, <https://www.subrayado.com.uy/amarilla-afirma-que-no-hay-grandes-objeciones-del-punto-vida-ambiental-potabilizadora-arazati-n962415>