

La consulta y participación pública

¿Qué es la consulta y participación pública?

El objetivo general de la consulta pública es involucrar a los grupos clave de partes interesadas, por ejemplo ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, organismos, autoridades y grupos de interés para ofrecer su aportación en el desarrollo planificado y especialmente en aquellos impactos que directa o indirectamente afectan a los medios de subsistencia de las personas. Asimismo, al involucrar las aportaciones de las partes interesadas en la EIA, el proyecto planificado se fortalece con estas aportaciones. La participación pública efectiva requiere que los planificadores del proyecto puedan (Aschemann, 2004):

- Informar e involucrar a los actores interesados y afectados, por ejemplo ciudadanos, autoridades públicas y grupos de interés.
- Abordar explícitamente sus comentarios, inquietudes y aportaciones, tanto en la documentación como en la toma de decisiones.
- Asegurar que todos los actores y partes interesadas estén involucrados o al menos representados.
- Salvaguardar el acceso suficiente a todos los documentos e información pertinentes sobre el proyecto y la documentación de la EIA.

En la mayoría de países, la legislación de EIA a menudo exige la forma y el alcance de la participación pública. El grado de participación dispuesto por la legislación puede variar de solamente informar a los grupos de partes interesadas hasta trabajar efectivamente con ellos para mejorar la EIA. Infortunadamente, la legislación es a veces ambigua y permite a los proponentes decidir sobre el alcance de su participación. Los organismos, ministerios y proponentes de proyectos pueden aprovechar esta ambigüedad para minimizar o incluso eliminar la participación pública del proceso de toma de decisiones. Sin embargo, en la mayoría de los casos la legislación de EIA exige que los documentos de EIA estén disponibles para la revisión pública. Es probable que exista al menos un lugar público designado donde una EIA se pondrá a disposición. Algunas leyes de EIA exigen que el público tenga acceso a información de antecedentes o documentos de apoyo utilizados para preparar la EIA. Si no está claro, los ciudadanos deben insistir en que tienen derecho a acceder a dichos documentos. Esto se puede hacer debido a las leyes en materia de acceso a la información que muchos países han adoptado.

En general, es importante que la participación de las partes interesadas comience en las primeras etapas del proyecto planificado y el proceso de EIA. Pero las etapas específicas de la EIA en que se requiere la participación incluyen la el proceso de selección y evaluación de impactos y mitigación. Durante la fase del proceso de selección, la atención se centra en la siguiente lista de actividades (Banco Mundial, 2010):

- Anuncios iniciales sobre el proceso de selección en los diarios locales o nacionales.
- Publicar avisos anunciando el proceso de selección en el lugar, en el área vecina y en las oficinas de las autoridades locales.
- Preparar un folleto o panfleto sobre el proyecto dando una breve descripción de lo que se propone con un plan o mapa, describiendo el proceso de EIA y el propósito del proceso de selección, e invitando a enviar comentarios.
- Distribuir cartas o cuestionarios a organizaciones potencialmente interesadas.
- Conversaciones telefónicas o reuniones con organizaciones clave, grupos o personas.
- Artículos en diarios, en la radio o en la televisión.
- Reuniones públicas (que pueden ser útiles para invitar a una persona independiente a presidir las reuniones públicas).
- Exposiciones públicas (una exposición puede ser preferible a una reunión pública pues las personas se sienten nerviosas al ponerse de pie y hablar en una reunión pública).



- Un Taller del Proceso de Selección en el que los participantes trabajen juntos a través de un programa estructurado para identificar los asuntos que se abordarán en el proceso de EIA.
- Designar a un experto o Grupo del Proceso de Selección de la comunidad, que continuará supervisando los estudios ambientales en todo el proceso.
- Recopilar información, datos de referencia y otras fuentes para obtener una visión más profunda sobre la situación actual de las partes interesadas y los impactos posibles del desarrollo que requerirían una evaluación adicional.
- Publicar un borrador del Informe del Proceso de Selección para revisión y comentarios antes de completar el proceso.

Durante la evaluación de impactos y mitigación, la participación tiene las siguientes funciones y contribuciones:

- Identificar los impactos específicos relevantes para los grupos de partes interesadas.
- Explorar los impactos acumulativos sobre los grupos de partes interesadas que son causados en conjunto con otros desarrollos y proyectos ya en curso en el área.
- Revisar, modificar, añadir y eliminar las medidas de mitigación que no son relevantes o eficaces para hacer frente a los impactos del desarrollo con base en las opiniones de las partes interesadas.
- Revisar junto con las partes interesadas los planes de manejo ambiental y otros planes pertinentes.
- Ponerse de acuerdo sobre el seguimiento en términos de revisión periódica, compartir resultados del monitoreo y otros medios según lo acordado con las partes interesadas.
- Por último, documentar los resultados de las conclusiones y resumirlas en la EIA.

Para hacer frente a estas necesidades de participación, la EIA a menudo desarrolla un plan de consulta que delinearé:

- Los grupos de partes interesadas que deben ser consultados; cuándo y cómo habrá comunicación con ellos, y qué formas de participación serán consideradas durante la EIA.
- Difusión de información sobre el proyecto (y los aspectos de la EIA) para las partes interesadas.
- Resumen de los intereses iniciales de las partes interesadas con base en sus aportaciones.
- Pasos clave y formas de consulta durante la fase del proceso de selección y asistencia prestada a las partes interesadas en el establecimiento de mecanismos de consulta con comunidades y grupos representativos.
- Pasos clave y formas de consulta durante la fase del proceso de selección.
- Resumen de los resultados de la consulta y la forma en que se integraron en la EIA.
- Resumen del seguimiento y participación futura.

Visión general de la orientación legislativa sobre la participación y la consulta en la EIA

De acuerdo con la normativa, en los casos de proyectos, obras o actividades designadas como Categoría 2, 3 y 4, se exige que el proponente coloque una notificación en la octava página de los diarios locales (si hubiera) y proporcione otro tipo de cobertura nacional sobre el proceso de EIA. Asimismo, el anuncio debe hacerse en estaciones de radio nacionales y locales. Además, se colocará una señal en el terreno donde se ubica el proyecto, indicando el nombre del proyecto, obra o actividad, ubicación, teléfono y dirección del proponente donde el público puede obtener más información. En los casos de proyectos, obras de alto impacto o actividades de la Categoría 4, el Proponente también debe publicar los resultados de las investigaciones completas de la EIA en el diario local y/o nacional.

De conformidad con el artículo 52 del Reglamento de SINEIA, en los casos de Estudio de Impacto Ambiental de Categoría 4, el proponente deberá presentar los resultados de la evaluación del impacto ambiental en reuniones abiertas, foros públicos y estar abierto a todos los medios para permitir el debate



y el intercambio de ideas. También se exige que el proponente ponga una copia de la EIA disponible para consultas públicas. Los miembros del público tienen 30 días hábiles después de la notificación de culminación de la EIA para presentar observaciones sobre el informe de EIA, por ejemplo, si no se ocupó de impactos significativos, no propone medidas de mitigación adecuadas, o si tienen preguntas, quejas u otras objeciones, todo lo cual se debe presentar por escrito a MiAmbiente y formarán parte del informe de revisión. En todos los casos, deben recibir una respuesta en un plazo máximo de 30 días hábiles.

Durante la revisión:

- a. El equipo técnico encargado de la revisión de la EIA revisará las observaciones presentadas y comprobará si son infundadas o deben incluirse como parte del informe técnico.
- b. Si las observaciones son consistentes con el informe, el equipo considerará incluirlas como parte de la opinión técnica de la EIA.
- c. En el caso de que las observaciones no se consideren apropiadas o ya se hayan integrado a la iniciativa de la revisión del equipo, se clasificarán como "observaciones no incluidas", con la justificación señalada como parte de los anexos de la opinión técnica.

Estudio de caso: Honduras: Participación y Derechos de las Comunidades Indígenas en las EIA

De acuerdo con el gobierno nacional, Honduras es un estado plurilingüe, multicultural y multiétnico. Dentro del país existen nueve grupos indígenas y afrodescendientes dispersos en todo el país. Estos grupos tienen prácticas culturales y formas de vida tradicionales que son distintas de la mayoría de la población. Esto incluye el idioma, comida y tradiciones, así como las costumbres sociales y cotidianas, y leyes propias de la comunidad. Las comunidades indígenas y afrodescendientes se encuentran en alrededor del 50 por ciento del territorio hondureño. En 2007 había una población estimada de alrededor de 1,2 millones de indígenas que viven en las comunidades nativas en tierras ancestrales. Existe un adicional de 300.000 indígenas y afrodescendientes que viven en los principales centros urbanos del país, como Tegucigalpa y San Pedro Sula (Cámara de Turismo de Honduras de La Ceiba, sin fecha, a).

Los grupos incluyen:

- **Lencas:** Población aproximada, 72.000, con 2.500 comunidades. Los lencas se encuentran principalmente en la parte suroeste de Honduras en los departamentos de Valle, Francisco Morazán, Intibucá, Lempira y Santa Bárbara.
- **Miskitos:** Población aproximada de 76.000, con 420 comunidades. Los miskitos están situados en el este del país, en los departamentos de La Mosquitia y Gracias a Dios.
- **Tawahkas:** Población aproximada de 1.500 y siete comunidades. Los tawahkas se encuentran en el centro oeste del país, en los departamentos de Olancho y Gracias a Dios.
- **Chortís:** Población aproximada de 10.600 y 52 comunidades. Este grupo maya se encuentra en el oeste del país, en el departamento de Copán y Ocotepeque.
- **Tolupanes:** Población aproximada de 18.000, con 10 tribus. Los tolupanes, de los cuales los xicaques son una tribu, se encuentran en el noroeste del país (interior), en el departamento de Yoro y Francisco Morazán.
- **Pech:** Población aproximada, 3.800, con 10 tribus. Los pech están situados en el centro oeste del país, en los departamentos de Olancho y Colón.
- **Nahuas:** Población aproximada, 19.800 con 18 comunidades. Los nahuas viven en el centro sur del país, cerca de la frontera con Nicaragua en el departamento de Francisco Morazán.
- **Garífunas:** Población aproximada de 300.000, con 47 comunidades. Este grupo afrohondureño se encuentra en la costa del Atlántico (norte) en los departamentos de Atlántida, Colón, Cortés y partes de Mosquitia y las Islas de la Bahía.
- **Negros criollos:** Población aproximada, 80.000 con 46 comunidades. Este grupo de afrodescendientes se encuentra en las Islas de la Bahía en la costa atlántica. Este grupo es distinto porque hablan inglés.

En 1995, Honduras ratificó el Convenio Internacional 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convención de Pueblos indígenas y Tribales (Cámara de Turismo de Honduras de La Ceiba, sin



fecha, b). En virtud de este Convenio, estos grupos tienen derecho de definir lo que significa ser indígena de acuerdo con sus cosmovisiones personales, criterios legales, incluidas organizaciones políticas, y posiblemente territorios autónomos para reconocer y definir su grupo como una identidad indígena y el derecho de ser explícitamente reconocidos por el gobierno nacional en virtud de la ley. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo se enumera a continuación, junto con otras leyes nacionales e internacionales.

Tabla 1. Leyes y reglamentos relativos a los Derechos Indígenas en Honduras

Derecho	Artículo	Tema
Convenio 169 de la OIT	<ul style="list-style-type: none">• 13• 14• 15• 16• 17• 18• 19	<ul style="list-style-type: none">• Relación especial con la tierra y el territorio• Derecho a la propiedad y posesión de tierras• Territorios y recursos naturales• Reubicación• Comercio de tierras (venta, movimiento, herencia)• Sanciones contra las personas que se apropian de tierras indígenas• Programas de agricultura
Convenio sobre la Biodiversidad	<ul style="list-style-type: none">• 8	<ul style="list-style-type: none">• Conocimientos tradicionales
Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas	<ul style="list-style-type: none">• 25• 26• 27• 28• 32	<ul style="list-style-type: none">• Relación espiritual con la tierra• Poseer, usar, desarrollar y controlar los territorios indígenas, reconocimiento legal de los derechos de tierras• Adjudicación de tierras• Reconocimiento legal y protección con respecto a las costumbres, tradiciones y sistemas de tenencia• Componentes adicionales de la tierra• <i>Procesos que son iguales, independientes, imparciales, abiertos y transparentes para consultas en el caso de proyectos de exploración y explotación</i>
Ley para la modernización y el desarrollo en el sector de agricultura	<ul style="list-style-type: none">• 34-37• 50-53• 54-58• 64• 65-70• 68• 70-72• 108• 125	<ul style="list-style-type: none">• Crédito para agricultura• Denegación de la redistribución de tierras• Arrendamiento y coinversión• Adjudicación con otras personas y grupos indígenas• Títulos con otras personas y grupos indígenas• Tierras municipales• Tierras urbanas• Inaplicabilidad de los bienes municipales y la prohibición de títulos de propiedad en áreas protegidas• Perímetros urbanos
Ley General de Municipios (1992)	<ul style="list-style-type: none">• 68• 70-72• 108• 125	<ul style="list-style-type: none">• Tierras municipales• Tierras urbanas• Inaplicabilidad de la propiedad municipal y la prohibición de títulos en áreas protegidas• Perímetros urbanos



Reglamento General de la Ley de Municipalidades	<ul style="list-style-type: none">• 65,66	<ul style="list-style-type: none">• Procedimiento para definir los perímetros urbanos
Ley de bosques, áreas protegidas y vida silvestre	<ul style="list-style-type: none">• 45-50• 51-62	<ul style="list-style-type: none">• Propiedad forestal• Regularización de las zonas boscosas
Ley del uso de tierras	<ul style="list-style-type: none">• 9• 22• 23-32	<ul style="list-style-type: none">• Representación étnica en CONOT• Alcance para el uso de tierras• Competencias institucionales sobre la planificación del uso de tierras
Reglamento general de la ley del uso de tierras	<ul style="list-style-type: none">• 26.2.c	<ul style="list-style-type: none">• Opiniones sobre la creación y el crecimiento de los perímetros urbanos
Derecho de propiedad, Cap III	Todos los artículos	<ul style="list-style-type: none">• Las tierras bajo título comunal son protegidas por la ley• Es responsabilidad del Estado consultar a las comunidades indígenas y afrohondureñas antes de la explotación de los recursos naturales en sus territorios.
Ley general del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none">• 48-50• 70-73	<ul style="list-style-type: none">• Uso de bosques y tierras agrícolas• Recursos del patrimonio cultural y el turismo
Ley del patrimonio cultural y natural de la nación	<ul style="list-style-type: none">• 2-4• 8• 20• 24	<ul style="list-style-type: none">• Patrimonio cultural• A quién se aplica la ley• Prohibición de propiedad de tierras• Derecho de proponer elementos patrimoniales
Ley de Bosques Nubosos	Toda la ley	<ul style="list-style-type: none">• Administración y manejo de áreas protegidas
Ley para la declaración de zonas turísticas	<ul style="list-style-type: none">• 02-14• 15• 16-18• 19• 20-22	<ul style="list-style-type: none">• Generalidades sobre las zonas turísticas• Atributos de IHT• Uso y propiedad de tierras en zonas turísticas• Arrendamiento de tierras• Expropiación en zonas turísticas
Ley para la protección de la producción de café	<ul style="list-style-type: none">• 1-3• 4-6• 6-9	<ul style="list-style-type: none">• Inafectabilidad del café• Prohibición sobre expropiación de propiedades• Títulos de propiedad en tierras cafeteras
Constitución de la República	<ul style="list-style-type: none">• Cap III, <p>Art 15-21, 346</p>	<ul style="list-style-type: none">• Tratados y reforma agraria

Fuente: Cámara de Turismo de Honduras de La Ceiba (sin fecha, b)

Participación y Consulta con Grupos Indígenas

La consulta con los grupos indígenas es importante porque las culturas indígenas están conectados a su entorno: esto les ayuda a mantener su forma de vida y es el foco de muchos aspectos importantes de su identidad cultural, constitución social y medios de subsistencia. La creación de un impacto en el medio ambiente puede tener consecuencias negativas para toda la población indígena en el área afectada. Además, debido a que los recursos naturales dentro de los territorios tradicionales a menudo aún no se han explotado, estas tierras reciben presión de muchas partes. Muchos proyectos pueden estar buscando explotar la misma área que puede colocar una cantidad inaceptable de presión sobre el medio ambiente, las comunidades indígenas locales, sus costumbres, tradiciones y estilos de vida.



El Convenio 169 de la OIT habla de la necesidad de consulta y participación en todos los asuntos que puedan afectar a una comunidad indígena; esto puede incluir todos los procesos políticos y de desarrollo, incluyendo las EIA. En concreto, las consultas públicas con los grupos indígenas antes de iniciar un proyecto tienen que ser iniciadas en las siguientes circunstancias. 1) Cualquier cambio en las leyes o decretos administrativos o legislativos que afecten a grupos indígenas o sus territorios; 2) proyectos que afecten el uso, administración y conservación de los recursos que se encuentran dentro de territorios indígenas; 3) cualquier impacto, cambio o uso del patrimonio cultural incluyendo lugares sagrados y culturales, costumbres y áreas protegidas y; 4) si ocurre violaciones de derechos, la consulta con los grupos afectados para corregir y compensar es crucial. Por último, un punto de suma importancia es que se debe dar el consentimiento libre e informado antes de la reubicación de una comunidad desde su ubicación actual. En virtud de las directrices del Convenio, las consultas deben incluir los siguientes elementos:

- 1.) Realizarse de *buena fe* por medio de procedimientos adecuados, a través de órganos de representación de los distintos grupos. La buena fe se refiere a un diálogo abierto y genuino entre todas las partes.
- 2.) Todos los grupos deben tener la oportunidad de *participar libremente* en todos los niveles de toma de decisiones, implementación y evaluación.
- 3.) La información debe ser *oportuna y adecuada*.
- 4.) La información debe ser *exacta*.
- 5.) Los asuntos y temas que se presentarán en el marco del proceso de consulta deben ser *integrales*.

Igual de importante, la consulta debe:

- Brindar igualdad de oportunidades.
- Proporcionar la participación de todas las partes afectadas.
- Ser transparente sobre la información incluyendo, entre otros aspectos: posibles impactos, vacíos de información de actividades, beneficios, longevidad del proyecto.
- Tener territorialidad, lo que significa que se debe consultar a todos los pueblos indígenas que viven dentro del área afectada o que acceden a los recursos del área.
- Autonomía y representación a través de las organizaciones indígenas apropiadas.
- La ubicación de la consulta debe ser accesible en términos de ubicación y lugar.
- Legalidad y aplicabilidad de la consulta.
- Ser culturalmente apropiada, siguiendo las normas y costumbres de los grupos indígenas.
- Permitir la rendición de cuentas a las personas responsables de los actos de mala fe.
- Proporcionar la libertad de hablar y compartir opiniones a todas las partes.

El acuerdo de las comunidades debe provenir de un consenso, el consentimiento debe ser informado de acuerdo con lo establecido en la consulta y estar libre de coerción de terceros.



Fuente: Armando Córdoba, J., Barahona, A., Ecuceda, C. (2003).

Lista de Organizaciones Indígenas de Honduras

CONIMCH - Consejo Nacional Indígena Maya Chorti
CONPAH - Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras
COPINH - Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras
MASTA - Mosquitia Asla Takanka / Unidad de la Mosquitia
OFRANEH - Organización Fraternal Negra Hondureña
ONILH - Organización Nacional Indígena Lenca de Honduras
FETRIPH - Federación de Tribus Indígenas PECH de Honduras
FETRIX - La Federación de Tribus Xicaques de Yoro
FINAH - Federación Indígena Nahuas de Honduras
FITH - Federación Indígena Tawahka de Honduras

Derechos a la Tierra y Recursos Naturales

El Convenio 169 de la OIT establece una distinción entre tierras y territorio. La tierra es un área clara y delimitada donde se aplican comúnmente títulos individuales o colectivos legales; el territorio es un área más difusa de la que los grupos indígenas dependen para realizar sus medios de subsistencia, prácticas culturales y espirituales. En virtud del Convenio, cualquier proyecto que se produzca en la tierra y/o en los territorios requiere una consulta, independientemente de la condición jurídica de la tierra. En Honduras, las tierras colectivas se mantienen en propiedad común, sobre todo en la comunidad Garífuna. Si bien el Convenio 169 no protege explícitamente estas tierras de la explotación, existen muchos instrumentos, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que exige a todos los Estados signatarios respetar y proteger el derecho a la tierra colectiva para preservar la cultura y el bienestar de los grupos indígenas. En relación con este punto, la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas otorga a los pueblos indígenas el derecho a mantener, proteger y revitalizar sus territorios ancestrales y mantener su conexión espiritual con la tierra. En virtud del Convenio 169 y otros acuerdos internacionales, es la responsabilidad del Estado para adjudicar cualquier disputa sobre tierras indígenas, proteger esas tierras por parte de terceros que infrinjan derechos sobre tierras indígenas y proporcionar recursos suficientes para ayudar a los pueblos indígenas a recuperar tierras en el caso de violaciones o pérdida de tierras ante terceros.

La cuestión de la titularidad de las tierras y derechos sobre las tierras en Honduras necesita ser manejada con delicadeza. Las disputas existentes sobre las tierras entre la comunidad garífuna de Vallecito en Bajo Aguán, Colón y los que reclaman las tierras han llevado a enfrentamientos violentos, con bajas en ambos bandos. Las comunidades garífunas tienen derechos colectivos en sus tierras ancestrales, como tal, no se puede transferir, comprar ni vender ningún título de propiedad, dentro de estos territorios sin el acuerdo explícito de toda la comunidad. Mediante Acuerdo Presidencial N° 035-2001, la comisión intersectorial para la protección de los derechos a la tierra para las poblaciones garífunas y miskitos permite al Instituto Nacional de Agricultura (INA) resolver cualquier conflicto con respecto a las tierras.

Al igual que con los derechos territoriales, en virtud del Convenio 169, el gobierno está obligado a reconocer legalmente, proteger y prohibir a terceros la explotación de recursos naturales sin el previo consentimiento informado y libre de los grupos indígenas.



Referencias

Armando Cordoba, J., Barahona, A., Ecuaceda, C. (2003). Información sobre los Pueblos Indígenas de Honduras como insumo para el Proyecto Regional de Manejo Integrado de Ecosistemas por Pueblos Indígenas y Comunidades de Centroamérica. Obtenido:
http://www.territorioindigenaygobernanza.com/hon_10.html

Aschemann, R. (2004). *Public participation and consultation: The experiences of Europe*. Module 3, Session 3.3 of Strategic Environmental Assessment Distance Learning Course (World Bank, China State Environmental Protection Administration, International Association for Impact Assessment). Obtenido:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/ENRLP/0,,contentMDK:20380435~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:460957,00.html>

Camera de Turismo de Honduras de La Ceiba (n.d.,b) *Guía de Consultas para Inversionistas: proyectos responsables con los pueblos indígenas y Afrohondureños*. Obtenido:
<http://www.camaradeturismodelaceiba.com/wp-content/uploads/2013/12/Otra-legislacion.pdf>

World Bank. (2010). *Definition of the scope of work for the EIA and feasibility study for regional SWM facilities*. Washington: World Bank. Obtenido:
http://www.worldbank.org/urban/solid_wm/erm/Annexes/US%20Sizes/New%20Annex%204C.4.pdf

Fuente: Plataforma en Línea para la EIA - <http://www.iisd.org/learning/eia/es>