

# Participación pública y acceso a la información en proyectos de desarrollo. Seguimiento de casos y recomendaciones

Ab. Juan Martín Carballo\*,

Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA),

A. Introducción.....	2
1. Derecho de acceso a la información pública, y derecho a la participación pública en el paradigma de los Derechos Humanos.....	2
1.1 Conceptos iniciales.....	2
1.2 Incidencia de la Participación y el Acceso a la información en otros Derechos Humanos....	3
2. Beneficios directos de la Participación:.....	4
2.1 Adecuación de los proyectos a los contextos locales de su aplicación.....	4
2.2 Apropiación de las comunidades afectadas al proyecto.....	4
2.3 Prevención y gestión de riesgos y conflictos socio-ambientales.....	5
3. La interrelación de la normativa de instituciones financieras internacionales y la normativa nacional e internacional.....	5
4. Mecanismos de acceso a la Justicia.....	6
B. Herramientas de participación.....	7
1. Planteamiento General. Importancia.....	7
2. Herramientas de participación.....	7
2.1 Acceso a la información pública.....	7
2.2 Audiencias Públicas.....	8
2.3. Otros mecanismos para la participación en proyectos de desarrollo.....	8
C. Transparencia y participación en IIRSA.....	10
1. La experiencia de participación y acceso a la información en proyectos IIRSA.....	10
2. Consulta organizaciones integrantes de BICECA.....	10
3. Estudio de casos.....	12
3.1 Gasoducto del Noreste.....	12
3.2 Hidroeléctrica de Garabí.....	14
D. Reflexiones finales.....	15
E. Anexos.....	17
1. Cuestionario - Acceso a la información y participación en proyectos IIRSA.....	17
2. Pedidos de información y reacciones de dependencias gubernamentales.....	20

---

\* Abogado, Coordinador del Programa de Gobernabilidad Global del Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA). Contactos vinculados a este trabajo: [jcarballo@cedha.org.ar](mailto:jcarballo@cedha.org.ar)

Para el desarrollo de este trabajo fue de fundamental importancia la colaboración de Laura Ruth Jiménez y Paola Torena, integrantes de la Clínica Jurídica de CEDHA.

## **A. Introducción.**

Este trabajo pretende acercar algunas reflexiones teórico-prácticas sobre la importancia del acceso a la información y la participación en los proyectos de desarrollo, entendiendo que fortaleciendo esas áreas el resultado final será un mejor proyecto que potencie las posibilidades de lograr un efectivo Desarrollo Sustentable.

En la sección introductoria se vinculará al acceso a la información pública y a la participación con los Derechos Humanos. Se analizará el efecto multiplicador que estos derechos pueden tener sobre el resto de los derechos fundamentales. Asimismo, se analizará cuáles son los beneficios más directos que puede tener la participación sobre los proyectos de desarrollo. Se presentarán brevemente las interrelaciones entre las normativas nacionales y las propias de las instituciones financieras internacionales, teniendo siempre en vistas el fortalecimiento de los sistemas de participación y de acceso a la información. Finalmente se hará una breve referencia al acceso a la justicia en sentido amplio, como parte integrante de estos sistemas.

Posteriormente, se hablará directamente sobre participación poniendo énfasis en algunos mecanismos específicos que pueden ser útiles en los procedimientos vinculados a proyectos de desarrollo. En la siguiente sección se analizará la participación y el acceso a la información en la iniciativa IIRSA a nivel general para luego poner el foco en dos proyectos concretos: el Gasoducto del Noreste (GNEA) y la represa hidroeléctrica de Garabí.

Finalmente y a modo de cierre, se presentarán algunas reflexiones que no pretenden elevarse en conclusiones sino en disparadores de discusiones que permitan fortalecer los procesos de desarrollo mejorando el acceso a la información pública vinculada a ellos y generando efectivos espacios de participación.

## **1. Derecho de acceso a la información pública, y derecho a la participación pública en el paradigma de los Derechos Humanos.**

### **1.1 Conceptos iniciales**

Con su primera manifestación en la Real Ordenanza sueca de 1766 sobre libertad de prensa, donde se contemplaba el acceso a la información pública, la libertad de información goza hoy de amplio reconocimiento global. Ya la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano señala a la libre comunicación de pensamiento y opiniones como uno de los derechos más preciosos del hombre. A ella siguen una considerable lista de pactos internacionales, entre ellos la DUDH con la inclusión en su Art. 19 del derecho a la libertad de opinión y expresión, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas sin fronteras, por cualquier medio de expresión; el PIDCP que proclama libertad de expresión como comprensiva de la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento; así como una creciente incorporación del derecho en las normas fundamentales de diversos estados, encabezadas por las Constituciones de Grecia, Portugal y España, precedidas en el tiempo por una corriente de leyes nacionales como la "Freedom of Information Act" norteamericana de 1966 que inicia la lista.

La sola existencia de herramientas para la participación y el control ciudadano no es suficiente. Es necesario que el ciudadano pueda acceder a la información que le permita elegir las opciones más adecuadas para la problemática que lo afecta o preocupa. Es por ello que las democracias más modernas han institucionalizado mecanismos relacionados con las formas específicas de acceso a la información.

Entre las profusas declaraciones internacionales que apoyan conceptos cabe destacar la reciente Declaración de Maputo, en el marco de la conferencia de la UNESCO sobre “Libertad de Expresión, el Acceso a la Información y el Empoderamiento Ciudadano” del 3 de mayo del 2008, que reafirma la libertad de expresión como un Derecho Humano esencial para la realización de otras libertades expuestas en diversos instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos. Al mismo tiempo, este instrumento convoca a los Estados Miembros a:

- Fomentar la libre circulación de información a través de políticas fundadas en libertad de expresión, acceso equitativo a la educación calificada, acceso universal a la información y respeto a la diversidad cultural;

- Proveer garantías legales al derecho a la información, reflejando los principios de máxima y facilitada divulgación, mínimas excepciones, mecanismos independientes de apelación y normas preactivas a la divulgación, al tiempo que aseguren una apropiada implementación práctica de tales garantías;

- Asegurar que los organismos públicos respeten los principios de apertura gubernamental, transparencia, responsabilidad y acceso público a la información; y promover amplia conciencia legislativa y políticas de acceso a la información en manos de organismos públicos, entre, oficiales privados, públicos y el público en general.

Asimismo, como tuvimos la oportunidad de plantear en otra ocasión<sup>1</sup>, *“concebimos la “participación” como el factor esencial de efectiva realización de los principios democráticos en un Estado de Derecho, al posibilitar al ciudadano el escuchar y ser escuchado, informar y ser informado; la oportunidad de actuar responsablemente en la vida pública y de incidir, influir en las políticas públicas.”* En ese marco se lo entiende como un derecho fundamental para la convivencia en sociedad.

## **1.2 Incidencia de la Participación y el Acceso a la información en otros Derechos Humanos**

La información puede cambiar el entorno en que nos movemos, tanto como el modo en que nos movemos en él, a través de nuestra interpretación del mismo. Ya sea comprendido como el derecho a acceder a la información de dominio público, o en un sentido más amplio que incluya el acceso y la circulación de información en manos de otros actores, aparece intrínsecamente ligado a la libertad de expresión. Promover ambos es trabajar en contra de la concentración de información en unas pocas manos. En tanto toda información es pasible de interpretación, es necesario insistir en la función crítica de los medios de comunicación, que facilite la comprensión de las diversas cuestiones.

No debe perderse de vista la incidencia del acceso a la información respecto de otros derechos humanos como el derecho a la participación política de la ciudadanía, y la repercusión de estos en el derecho humano a una vida productiva y saludable. La Libertad de Información promueve directamente una mayor transparencia, incidiendo en la lucha contra la corrupción y sus repercusiones en el desarrollo.

En términos de empoderamiento del ciudadano, la libertad de información aparece en el corazón de la democracia participativa, dando sentido al ejercicio mismo de la ciudadanía: la eficiencia en la participación ciudadana está condicionada directamente a la información con la que se cuenta. La desinformación y la información inexacta la afectan sustancialmente.

Los acuerdos internacionales sobre el ambiente comúnmente contienen la obligación para los Estados-parte de proporcionar información pública o asegurar la participación pública en la toma de decisiones ambientales. Vale recordar el principio 10 de la Declaración de Río que erige como principal herramienta la integración de los diferentes actores sociales en los procesos sociales y políticos en los que se deciden cuestiones que los afectan, siendo el derecho a acceder a la

---

<sup>1</sup> BID, Registro de comentarios al Mecanismo de Investigación Independiente, Julio de 2005, p. 37

información esencial para efectivizar su derecho a participar en estos procesos, particularmente en la adopción de decisiones: debiendo los estados facilitar y fomentar la sensibilización y participación poniendo la información a disposición de la ciudadanía. La participación de las comunidades afectadas en la toma de decisiones puede lograr una variación significativa en sus contingencias socioeconómicas.

## **2. Beneficios directos de la Participación:**

### **2.1 Adecuación de los proyectos a los contextos locales de su aplicación**

Uno de los primeros efectos positivos que la participación puede generar en los proyectos de desarrollo es el hecho de que el resultado final se adecua al contexto en el cual se pretende insertar.

Muchos de los proyectos de desarrollo en ámbitos como infraestructura o energía responden a paradigmas científicos y técnicos que se basan en un análisis de tipo universal. Estos proyectos, en algunos casos, pretenden ser aplicados con independencia del contexto concreto lo cual puede generar problemas en el mediano y el largo plazo. La participación ciudadana en las diferentes etapas de un proyecto de desarrollo: planificación, ejecución y evaluación de funcionamiento posibilita que la disminución del riesgo antes mencionado.

El tipo de conocimiento de las poblaciones circundantes a las zonas en las que se desarrollan proyectos de desarrollo es de carácter eminentemente práctico. La combinación de este tipo de conocimiento con el científico-técnico que basa las propuestas de proyectos de desarrollo significa un salto cualitativo para el resultado final de este proceso.

Las observaciones y recomendaciones de las comunidades afectadas por el proyecto permitirán adecuar el proyecto al contexto concreto. Siempre existen datos de la realidad que escapan a los estudios de prefactibilidad y variables no consideradas en las planificaciones a mediano y largo plazo.

### **2.2 Apropiación de las comunidades afectadas al proyecto**

La integración de los diferentes actores sociales en los procesos sociales y políticos en los que se deciden cuestiones que los afectan se erige como una útil herramienta para establecer prioridades, ofrecer soluciones, preparar, ejecutar, y tomar mejores decisiones. Por ello, como sabiamente lo ha reconocido la comunidad mundial, y expresado en el marco de la Conferencia de Río, es preciso invertir en la integración de la sociedad civil, el sector privado, los centros de estudios, y demás actores sociales.

La participación e integración de los diferentes actores sociales en estos procesos tiene otro beneficio directo: la apropiación de las iniciativas por parte de las comunidades vinculadas o afectadas por el proyecto. Este hecho implica que las poblaciones que se encuentran en la zona de influencia de un proyecto concreto lo consideran como propio y se entienden partícipes de su desarrollo y avance.

La apropiación por parte de las comunidades afectadas puede vincularse con hechos como la generación de empleo y riquezas en una zona, el mejoramiento infraestructural de pueblos y ciudades, el aumento de actividades culturales, el respeto por bienes colectivos de las comunidades en cuestión, etc. Además de estos hechos puntuales, lo cierto es que la principal variable que afecta esa sensación de apropiación de un emprendimiento se vincula con la existencia de verdaderos espacios de participación. Estos espacios de participación implican, como se planteaba en el párrafo anterior, que los integrantes de una cierta comunidad se sientan protagonistas del avance de una determinada iniciativa.

Las consecuencias de esta apropiación son beneficiosas tanto para la comunidad en sí mismo como para el proyecto de desarrollo considerado individualmente. Desde el punto de vista de la comunidad que integra el proyecto en cuestión a las proyecciones de desarrollo de la comunidad. Así elementos como el ordenamiento ambiental del territorio, el desarrollo de nuevas iniciativas productivas o la generación de instancias de capacitación, entre otras, comienzan a tener presente las implicancias del proyecto de desarrollo en consideración. Así, la sustentabilidad de esta iniciativa se ve considerablemente fortalecida.

### **2.3 Prevención y gestión de riesgos y conflictos socio-ambientales**

Los impactos sociales y ambientales de los proyectos y programas de envergadura, como son los financiados por las IFIs reciben copiosas críticas basadas en la destrucción ecológica y las carencias sociales que producen. La deforestación causada por la construcción de caminos en los bosques tropicales, el reasentamiento forzoso de las comunidades cercanas a los mega-proyectos y la modificación de pautas de conducta tradicionales en ciertas comunidades, son ejemplos típicos de estas situaciones. Estos riesgos ambientales suelen generar conflictos sociales que obstruyen el avance de iniciativas de desarrollo y cuya falta de solución contribuye a la re-victimización de los afectados por estos proyectos.

Ante este contexto, la participación y del acceso a la información pueden funcionar como importantes variables para la gestión de riesgos y conflictos ambientales. Respecto a los riesgos, esta variable potencia directamente el rol de los ciudadanos comunes como agentes de monitoreo de obras, planes y programas. Así, se incrementan las posibilidades de detección temprana de los riesgos lo cual posibilitará una respuesta preventiva y una mejor gestión.

Asimismo, respecto a los conflictos socio-ambientales, la participación y el acceso a la información actúan como disipadores de tensiones. Por una parte, las demandas de las comunidades afectadas encuentran interlocutores válidos en los responsables de los proyectos, con posibilidades de obtener respuestas satisfactorias o, cuando menos, sentirse parte de estos procesos de toma de decisión. Por otra parte, la posibilidad de contar oportunamente con información relevante y veraz impulsa la asunción de roles constructivos por parte de la ciudadanía. La negación de información y de espacios de participación sólo profundiza las percepciones negativas de la sociedad civil, agravando posibles conflictos socio-ambientales.

Es por todo esto que la creación de espacios reales de participación y la existencia de un flujo considerable de información veraz, oportuna y pertinente fortalecerá las posibilidades de prevención y gestión tanto de riesgos como de conflictos socio-ambientales.

### **3. La interrelación de la normativa de instituciones financieras internacionales y la normativa nacional e internacional**

Además de esta legislación interna en cada estado, existen otras herramientas de acceso a la información con especial importancia para políticas y proyectos de desarrollo. Estas herramientas son las normativas internas que la mayoría de las Instituciones Financieras Internacionales tienen en la actualidad. En esta categoría se pueden nombrar la Política de Disponibilidad de Información del Banco Interamericano de Desarrollo o la del Banco Mundial sólo por nombrar algunos. Son estas normativas las que generan oportunidades de complementación que permiten fortalecer el acceso a la información pública.

En estas políticas operacionales usualmente las Instituciones Financieras Internacionales establecen procedimientos de trabajo para sus actividades. Teniendo en cuenta que muchas de sus actividades tienen impacto directo en las políticas y proyectos de desarrollo de países como la Argentina, es importante tener en cuenta que existe otra vía para acceder a información clave para agendas de desarrollo. Estas normativas prevén, al igual que las legislaciones nacionales, obligaciones

para los encargados de hacer accesible esta información, por lo que existen procedimientos para intentar asegurar su real vigencia.

Apelando a este tipo de normativa de las Instituciones Financieras Internacionales, es posible acceder a los montos de los créditos otorgados al estado, al análisis del impacto ambiental de las iniciativas a desarrollar, los plazos previstos para las ejecuciones y otros datos que muchas veces son de muy difícil acceso en la Administración Pública en sus diferentes niveles. Esta información puede ser muy importante tanto para las comunidades involucradas para participar en las decisiones finales y en las características de las iniciativas a desarrollarse como para la Sociedad Civil en general para potenciar su rol de monitoreo y seguimiento de las acciones y decisiones públicas.

Como se planteó al principio, el derecho de acceso a la información pública es una herramienta de incidencia transversal cuya efectividad incide directamente en la fortaleza de los espacios y oportunidades de participación, en la transparencia y la capacidad de rendición de cuenta del Estado y en la capacidad de seguimiento de políticas públicas de la Sociedad Civil. En vistas de estos beneficios, es importante que se recurran a las diversas herramientas disponibles tanto en el ámbito nacional como en el internacional, habida cuenta de que estos dos niveles interactúan y se condicionan recíprocamente. Así, en una suerte de complementación de estas herramientas se potencian los beneficios locales del acceso a la información pública.

Es posible hacer este mismo tipo de análisis respecto al derecho de participación. La mayoría de las instituciones financieras internacionales tienen normativas internas que exigen un mínimo de participación y consulta para sus diversas acciones. A modo de ejemplo es posible citar a la "Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco" del Banco Interamericano de Desarrollo. Este tipo de normativa debe complementarse con la legislación nacional que garantiza espacio de participación en los procesos de toma de decisiones públicas. A modo de ejemplo, en la Argentina la Ley General del Ambiente, número 25.675 establece a la participación como una de las herramientas esenciales de la gestión ambiental.

#### **4. Mecanismos de acceso a la Justicia**

El acceso a la justicia es, ante todo, un Derecho Humano. La garantía de acceso a la justicia implica un reaseguro para todo tipo de derecho que se le asigne a cualquier ciudadano en un Estado. Sin una efectiva vigencia de este, cualquier otra prescripción carecerá de sentido en tanto no se podría hacer realidad.

En sentido estricto, el acceso a la justicia implica la posibilidad de acudir al ámbito judicial estatal para que un tribunal decida sobre un caso puntual en el que se ha vulnerado algún tipo de derecho a una persona determinada. En este sentido se vincula con la obligación de impartir justicia que se encuentra en cabeza de cada estado, canalizada en los diferentes tribunales judiciales.

Por otra parte, existe una concepción más amplia de lo que se entiende por acceso a la justicia. En esta segunda perspectiva, el acceso a la justicia implica la posibilidad de recurrir a una instancia imparcial e independiente para que decida sobre la violación de reglas. En este sentido más amplio, las instituciones financieras internacionales no se quedan al margen de la necesidad de garantizar un nivel mínimo de acceso a la justicia. Así, es frecuente que algunas instituciones financieras prevean mecanismos para que las personas afectadas por su actuación soliciten la revisión de las mismas. Esta revisión se hace bajo la luz de las propias reglas que estas instituciones se dictan<sup>2</sup> para regular su funcionamiento.

Así, tanto el Panel de Inspección Independiente o el Ombudsman dentro del Grupo Banco Mundial (GBM) como el Mecanismo de Investigación Independiente dentro del Banco

---

<sup>2</sup> Políticas de disponibilidad de información, política ambiental, etc. las cuales varían en su denominación en cada uno de las instituciones financieras internacionales.

Interamericano de Desarrollo (BID) cumplen funciones de garantizar el acceso a la justicia en un sentido amplio.

La garantía del acceso a la justicia implica un reaseguro para la efectiva vigencia de políticas de participación y de acceso a la información en este tipo de instituciones. Así, los compromisos de creación de espacios de participación o de difundir información respecto a sus distintas actividades tiene la opción latente de ser exigida en un ámbito imparcial e independiente. De esta forma, se observa la directa vinculación entre la participación y el acceso a la información y la existencia de algún tipo de mecanismo de acceso a la justicia en las instituciones financieras internacionales.

## **B. Herramientas de participación.**

### **1. Planteamiento General. Importancia**

Una correcta gestión ambiental y el uso sustentable de los recursos naturales requieren de espacios idóneos y la posibilidad de permitir la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones que afectan los intereses generales.

Desde el punto de vista jurídico, se establecen instancias de participación ciudadana en la definición y formulación de normas técnicas y estándares ambientales, ya sea en el proceso de evaluación de impacto ambiental (EIA), ya sea en nuevas formas de acceso a la jurisdicción en defensa de los intereses y derechos colectivos o, en la amplia legitimidad para efectuar denuncias ante el incumplimiento de la aplicación de la legislación ambiental, o bien, otras tantas atribuciones que se pueden instrumentar para que los ciudadanos, en forma particular, ejerciten los principios propios de un sistema de democracia participativa.

Estas facultades de participación ciudadana requieren, como presupuesto básico, un sistema de información pública de acciones, procedimientos y decisiones que repercutan en materia ambiental. Para ello, se debe idear un régimen adecuado de acceso a la información, que provea las garantías necesarias para el ejercicio del derecho de libre acceso a la misma. De esta forma se posibilita la habilitación de canales de participación y concertación en los procesos de elaboración y control de eficacia de las normas. Para poder ejercitar dichos derechos es necesario que los Estados adopten sistemas y generen herramientas que permitan plasmar dichos principios en acciones reales

### **2. Herramientas de participación**

Entre los instrumentos más relevantes de participación pública cabe destacar la regulación del acceso a la información pública, las audiencias públicas y otras herramientas concretas.

#### **2.1 Acceso a la información pública**

El derecho de acceso a la información pública tiene entidad en sí mismo. Asimismo, se le asigna una función institucional clave por cuanto tiene los siguientes efectos:

- Aumenta la capacidad de rendición de cuentas
- Desalienta la realización de actos de corrupción
- Fortalece las capacidades de monitoreo de la Sociedad Civil
- Empodera a la ciudadanía, fortaleciendo un sistema democrático participativo

Como se puede observar por esta breve enunciación de algunos de sus implicancias hay una doble funcionalidad: por un lado respecto al Estado en sí mismo haciéndolo más transparente, concretando el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno. Por el otro lado respecto

a la comunidad, a la que fortalece, ampliando las posibilidades reales de participación. Así, la información comprende entonces no sólo a los actos de gobierno sino también a la información en relación a actividades que incumben a los integrantes de la comunidad y que se encuentra en manos del Estado.

Constituye un presupuesto esencial a la participación pública en la toma de decisiones, en el control gubernamental y de las actividades del sector privado. Puede ayudar a las empresas en el planteamiento y la utilización de mejor tecnología. Algunos proyectos generan deterioro ambiental, frecuentemente irreversible, con lo cual se exige información temprana, veraz, auténtica, completa y lo más detallista posible para realizar las elecciones correctas a la hora de predeterminar la forma de ejecución de las obras en cuestión.

## **2.2 Audiencias Públicas**

Las audiencias públicas constituyen instancias de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa, en la cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados, o tengan un interés particular, expresen su opinión respecto de ella.

Usualmente participan en la misma particulares, organizaciones no gubernamentales, grupos representativos del sector privado, asociaciones intermedias, representantes estatales y cualquier otro individuo involucrado en la temática a tratar. Conforme a esto, la audiencia pública se constituye como instrumento de prevención de posibles situaciones dañosas no contempladas, y de control de la efectiva protección de ciertos intereses de relevante importancia.

Desde el punto de vista de la prevención, la audiencia pública hace posible que los responsables de las decisiones conozcan el grado de consenso o repulsa social de las propuestas y proyectos, las proposiciones u objeciones de los destinatarios (afectados y beneficiarios), y los intereses y valores potencialmente afectados respecto de la ciudadanía en general, todo lo cual permite mejorar la calidad de las políticas y gestiones ambientales.

El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión, acceda a las distintas opiniones sobre el tema, en forma simultánea y en un pie de igualdad, a través del contacto directo con los interesados.

Las opiniones recogidas durante la audiencia pública, generalmente son de carácter consultivo no vinculante, debiendo explicitar la autoridad responsable de la decisión, en los fundamentos del acto administrativo o normativo, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las desestima.

Cuando se produce la omisión de la convocatoria a la audiencia pública, cuando ésta es un imperativo legal o, cuando su no realización se debe a una causa imputable al órgano obligado a hacerlo, puede tener ciertos efectos jurídicos, por ejemplo, la correspondiente responsabilidad imputable al órgano que omitió llevar a cabo dicho procedimiento.

## **2.3. Otros mecanismos para la participación en proyectos de desarrollo**

Además de las vías antes mencionadas, se plantean otras posibilidades a los fines de propender al manejo y gestión sustentable de los recursos. Mencionamos entre ellas el monitoreo ciudadano, las auditorías y el intercambio de información.

### *2.3.1 Monitoreo ciudadano*

Es la adquisición continua de datos, la consecuente evaluación de información que se compara con ciertos parámetros. Comprende actos de vigilancia, que implican tomar muestras del entorno



afectado. Es una vía necesaria para dar efecto a todas las obligaciones ambientales. Prevé constante retroalimentación para la toma de decisiones, desde la protección en términos generales, e incluso, una rápida guía para situaciones de emergencia.

El principio 19 de la Carta Mundial para la Naturaleza, recomienda que los Estados, las organizaciones internacionales y los demandantes privados, monitoreen todos los sectores del medioambiente, en busca de toda forma de deterioro ambiental "para permitir una detección temprana de degradación o amenaza asegurando una intervención rápida y facilitando la evaluación de políticas y métodos de evaluación". Algunos países han centralizado su vigilancia, monitoreo y evaluación en una única agencia gubernamental. Otros, cuentan con una red de instituciones descentralizadas, coordinada por una Comisión o Agencia Nacional. Estas redes de monitoreo pueden incluir espacios para la participación ciudadana, entendiendo a las comunidades afectadas como actores protagónicos en los procesos de control de los impactos socio-ambientales.

### *2.3.2 Auditorías ambientales:*

Se entiende por auditoría ambiental *a un examen metódico, completo, sistemático y comprobado de las prácticas corrientes de actuación y gestión, sistemas de proceso, operación y emergencia que conduce a la verificación del nivel interno de exigencia de la práctica industrial con respecto al ambiente y del cumplimiento de los requerimientos legales en materia ambiental, con el objeto de determinar la situación actual y pasada y aplicar las medidas correctoras correspondientes.*

Las auditorías pueden consistir en un mecanismo mediante el cual se evalúa el funcionamiento de instalaciones existentes en materia de afectación del medio ambiente, a fin de verificar el grado de cumplimiento de la legislación aplicable por parte de tales instalaciones o actividades (auditoría ambiental de cumplimiento). O bien, pueden tener por objetivo controlar la ejecución de las medidas de mitigación propuestas en el proyecto u obra en particular. Se utiliza como instrumento para realizar el seguimiento de las medidas de mitigación, correctivas o compensatorias exigidas y establecidas por la autoridad competente, según corresponda (auditoría ambiental de seguimiento) Otra finalidad perseguida por esta vía, es analizar los efectos ambientales negativos resultantes del desarrollo de actividades realizadas durante el tiempo de ejecución del proyecto u obra, los cuales deben ser remediados por el responsable del mismo (auditoría ambiental de cierre).

En estos procesos también existen espacios para la participación ciudadana, generando instancias de consultas a comunidades cercanas a los actores a auditar. Así se generan espacios para que la ciudadanía acerque nuevos insumos que enriquecerán las decisiones públicas finales.

### *2.3.3 Mecanismo de intercambio de información*

A través de tratados, acuerdos, resoluciones y recomendaciones se han ido consolidando ciertas reglas relacionadas al intercambio de información cuando se trate de proyectos u obras que impliquen el aprovechamiento de un recurso compartido de tipo inter-jurisdiccional.

El Principio 20 de la Declaración de Estocolmo establece el libre intercambio de información científica actualizada, a fin de facilitar la solución de problemas ambientales. Asimismo, en su Plan de Acción, se contempla la posibilidad de efectuar interconsultas (binacionales o regionales), actuar en cooperación en las investigaciones necesarias, para lo cual podrán intercambiar resultados y toda la información necesaria para solucionar los problemas que se puedan plantear. Frecuentemente, un descuido por falta de información o tecnología puede ser fácilmente evitado con la debida colaboración de quienes posean los medios técnicos o científicos para adoptar la alternativa más sustentable.

Este mecanismo implica también un espacio de participación en tanto el mayor flujo de información potencia las posibilidades de incidencia por parte de comunidades afectadas en

proyectos de desarrollo. Así, el intercambio de información de actores involucrados en estos proyectos (por ejemplo entidades financiadoras y agencias ejecutoras) dota de más herramientas para la participación de las comunidades potencialmente afectadas por estas iniciativas.

## **C. Transparencia y participación en IIRSA**

### **1. La experiencia de participación y acceso a la información en proyectos IIRSA**

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) nace en agosto el año 2000 en la ciudad de Brasilia durante la Reunión de los Presidentes de América del Sur donde los mandatarios acordaron realizar actividades conjuntas para impulsar el proceso de integración política, social y económica. Esto incluyó un foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones de los doce países sudamericanos. La iniciativa tiene por objeto promover el desarrollo de la infraestructura bajo una visión regional, procurando la integración física como un paso hacia el desarrollo.

Tal como afirmaba Paulina Novo de BIC a fines del año 2007, *“la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) es un plan impulsado por los 12 países soberanos de Sudamérica que dice buscar el desarrollo de la infraestructura bajo un “patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable”. Sin embargo, la participación ciudadana en la construcción e implementación de esta iniciativa ha sido mínima y una mala jugada para la sociedad civil y los pueblos sudamericanos a los cuales dice representar”*. En este análisis se hace referencia a distintos representantes de ONGs de Latinoamérica quienes marcan que tanto la estructura como la dinámica de trabajo de la IIRSA no son abiertas a la participación y el manejo de información es ciertamente restrictivo.

Hasta el momento, los diferentes órganos de IIRSA no han recibido insumos desde la sociedad civil (organizada o no). No existe organismos de vinculación específica con Sociedad Civil y los procedimientos (reuniones, informes y proyectos) son cerrados a representantes de ese ámbito, al tiempo que el flujo de información es muy bajo. Los continuos intentos desde Sociedad Civil no han tenido eco en la estructura oficial de IIRSA. Un tibio intento fueron los talleres VESA que en las palabras del análisis antes citado fue *“un mecanismo mal desarrollado y no vinculante, y al parecer extinto desde finales del 2005”*. Quizás la principal falla de esos talleres fue la excesiva discrecionalidad dejada en manos de cada coordinador nacional y la ausencia de lineamientos, obligaciones vinculantes o metodología para su desarrollo e implementación garantizando mínimos estándares respecto a la participación y al acceso a la información pública.

### **2. Consulta organizaciones integrantes de BICECA**

A los fines de acercar y sistematizar la experiencia de diferentes organizaciones de la Sociedad Civil vinculadas a IIRSA, se realizaron consultas<sup>3</sup> a integrantes del grupo de trabajo BICECA<sup>4</sup> enfocados en temas de participación y acceso a la información pública. Se focalizaron cuatro proyectos concretos de IIRSA: la represa hidroeléctrica de Garabí, el complejo hidroeléctrico del Río Madeira, el Gasoducto del Noreste de Argentina y la carretera interoceánica.

---

<sup>3</sup> Ver formulario de consulta anexo al presente trabajo.

<sup>4</sup> Construyendo Conciencia Cívica Informada Para la Incidencia y la Conservación en la Amazonía Andina (BICECA por sus siglas en inglés), un proyecto del Bank Information Center, apoya a las organizaciones de sociedad civil en el análisis como herramienta para ejercer influencia en los proyectos y políticas de integración económica de la Amazona-Andina, esto con el objetivo de proteger la diversidad biológica y cultural de la región. Más información en [www.biceca.org](http://www.biceca.org)

Respecto a la participación, salvo la excepción del proyecto de la represa hidroeléctrica de Garabí en la frontera entre Brasil y Argentina, siempre existió algún tipo de espacio de participación. Los espacios señalados fueron consultas y audiencias públicas en los que en todos los casos participaron funcionarios gubernamentales y sólo en el caso de la carretera interoceánica financiadores de los proyectos en consideración. Analizando el accionar de las organizaciones de la sociedad civil, en todos los casos generan instancias de encuentros con personas involucradas con los desarrollos de estos proyectos incluyendo financiadores y ejecutores de los mismos. Finalmente, se solicitó la calificación del nivel de participación en una escala de 1 a 10: en relación con las comunidades afectadas el promedio fue un preocupante 3 mientras que respecto a las organizaciones de la sociedad civil la calificación promedio subió a 5,25 que aún no alcanza un nivel satisfactorio.

Una primera observación posible respecto a estos datos es el hecho de que sólo hubo instancias de participación en los proyectos en un proceso de ejecución más avanzado. Así, el caso de la represa hidroeléctrica de Garabí sólo se discute en instancias políticas de alto nivel, dejando al margen a posibles comunidades afectadas, organizaciones de la sociedad civil e incluso a gobiernos locales, como se podrá ver específicamente más adelante. Es interesante observar también que sólo en uno de los casos las instancias de participación incluyeron consultas con los financiadores del proyecto, lo cual es realmente importante. Finalmente, la diferencia de la percepción de participación existente entre las comunidades afectadas y las organizaciones de la sociedad civil muestran un dato preocupante: la efectiva participación exige recursos (capacidades técnicas, tiempo, manejo de herramientas informáticas, conocimientos de idiomas, recursos financieros, etc.) de los que sólo la sociedad civil organizada dispone. De esta forma, el proceso de toma de decisiones se distancia de las comunidades más directamente afectadas por esas decisiones.

Respecto al acceso a la información pública, sólo en dos casos hubo acceso al expediente oficial de los proyectos. Respecto a información brindada en forma preactiva, a través de los portales virtuales de los actores vinculados al proyecto sólo en las dependencias públicas había algún grado de información. Llamativamente los financiadores de los proyectos no proveían información en sus páginas web. En todos los casos se planteó la existencia de un problema de accesibilidad de información vinculada al proyecto, siendo el principal obstáculo identificado de tipo burocrático, a lo que se suman otros vinculados al acceso a la tecnología o al manejo de idiomas. En todos los casos, las organizaciones de la sociedad civil consultadas realizaron pedidos formales de información, sumando un total de 25 pedidos, 10 de los cuales no tuvieron respuesta de ningún tipo. En los casos en que hubo respuesta, las mismas fueron tardías o inadecuadas a los pedidos, lo cual les valió una calificación promedio de 4,6 en una escala de 1 a 10. Es importante destacar que de los 8 pedidos realizados a bancos privados y bancos multilaterales de desarrollo no hubo ningún tipo de respuesta. Respecto a la calificación general del nivel de acceso a la información, en relación con las comunidades afectadas el promedio fue de 2, mientras que en el caso de las organizaciones de la sociedad civil el promedio fue de 5.

Como se puede observar también en el caso del acceso a la información pública hay una clara deficiencia en la ejecución de estos proyectos. Es de destacar que en estos casos, de parte de las instituciones financiadoras de los proyectos, no hay una política fuerte de diseminación de la información pública lo cual se observa tanto en la poca información disponible en sus respectivos portales como en la falta de respuesta a pedidos concretos de información. Respecto a los obstáculos identificados, la burocracia es reconocida como la principal barrera, lo cual exigiría crear procedimientos simples y rápidos para acceder a información. Finalmente, la percepción del nivel de acceso a la información es claramente preocupante y específicamente la diferencia en los casos de las comunidades afectadas y las organizaciones de la sociedad civil motivaría reflexiones similares a las presentadas respecto al nivel de participación.

La combinación de estos dos aspectos presenta un diagnóstico preocupante. Los escasos espacios de participación efectiva, sumados al bajísimo nivel de diseminación y acceso a la

información pública generan un cuadro en el cual las reales oportunidades de incidencia en estos grandes proyectos de desarrollo son casi inexistentes. ¿Es posible pensar que comunidades que no tienen acceso a la información confiable y oportuna, pueden realizar algún tipo de aporte en grandes procesos de toma de decisión en los cuales las oportunidades de participación son escasas y restrictivas? Estos simples análisis muestran que en los proyectos IIRSA planteados, los resultados finales no cuentan con insumos de las personas directamente afectadas por esos proyectos. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil tampoco pueden acercar sus observaciones y recomendaciones. Se pierden oportunidades para enriquecer y adecuar los proyectos de desarrollo. Al mismo tiempo, las comunidades afectadas quedan al margen de las decisiones, impidiendo pensar en modificaciones o en acciones concurrentes tendientes a disminuir los posibles daños a estas poblaciones.

### **3. Estudio de casos**

En esta sección se presentarán brevemente algunos detalles de dos proyectos IIRSA concretos en los cuales se ha hecho un seguimiento del acceso a la información y de la participación, haciendo un enfoque en las dependencias gubernamentales tanto a nivel nacional como local. Para analizar el nivel de acceso a la información pública, se puede observar la matriz de pedidos que se presenta anexa al presente documento.

A continuación, se describirá brevemente cada uno de los proyectos para luego pasar a analizar el nivel de acceso a la información y de participación en su proceso de desarrollo. Los dos proyectos seleccionados son el Gasoducto Noreste Argentino (GNEA) y la Represa Hidroeléctrica de Garabí.

#### **3.1 Gasoducto del Noreste**

Frente a la crisis energética que esta atravesando la Argentina y el modelo de integración regional planteado por los países que componen el Mercosur, las estructuras binacionales como los gasoductos y represas son obras fundamentales para la relación entre los países. El Gasoducto Noreste Argentino (GNEA) es parte del Anillo Energético proyectado para satisfacer y equilibrar las necesidades de gas a los países del Sudamérica. En el marco de la Iniciativa IIRSA se encuentra en el grupo de trabajo N° 5 del Eje Mercosur-Chile.

El GNEA, responde a la necesidad energética de gas por parte de Argentina, puesta en evidencia especialmente en el invierno de 2007. Los gobiernos de Bolivia y Argentina acordaron la realización de este mega proyecto para que se pueda asegurar el abastecimiento de gas natural a la región norte y central del país. El trazado gasoducto tiene origen en Tarija (Bolivia) y entra dentro de territorio argentino por la provincia de Salta (Campo Duran) y se extiende por las provincias de Formosa, Chaco, Entre Ríos y Santa Fe, aunque de acuerdo a noticias de último momento, se estaría cambiando el trazado de la obra, dejando afuera a la provincia de Santa Fe.

Este proyecto tendrá diferentes impactos socio-ambientales debido a que su ducto atraviesa áreas protegidas y territorios de comunidades indígenas. Otra preocupación de las comunidades locales es hacia donde irán los beneficios de esta obra que pasa por las zonas más pobres y menos desarrolladas de Argentina, donde el costo del gas es muy superior que en el resto del país.

##### *3.1.1 Acceso a la información*

En base a los treinta y tres pedidos de información que se realizaron en la segunda mitad del año 2008 es posible presentar un diagnóstico del acceso a la información respecto a este proyecto. Lo que primero salta a la vista es que hubo catorce de esos pedidos que no fueron respondidos. Así, el

porcentaje de respuestas es apenas superior al 50%, lo cual deja mucho que desear a pesar de la normativa existente en Argentina, que garantiza plenamente el acceso a la información pública.

Respecto a la información que se maneja, la de mayor calidad y pertinencia se encuentra en manos de agencias gubernamentales centrales. Es decir, los gobiernos locales no conocen los detalles de este proyecto concreto, aun cuando sus efectos se van a vivir de manera directa en las comunidades locales. En este sentido, es interesante la respuesta brindada por el Secretario de Hacienda y Finanzas, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Misiones que afirma respecto al Gasoducto que Misiones lleva 20 años tratando de compatibilizar sus intereses con los del Estado nacional. A pesar de que el proyecto avanza a nivel nacional, actualmente no hay obras ni proyectos definitivos de gasoductos secundarios en esa provincia.

Otra respuesta digna de destacarse es la de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Gobierno de la Provincia de Santa Fe que a un pedido con varios puntos sobre impactos socio-ambientales y espacios de participación y consulta se limita a responder que el expediente de 19 cuerpos de extensión (alrededor de 1900 páginas) se encuentra a disposición para ir a sacar fotocopias. Se observa así un manejo claramente formalista de lo que es el acceso a la información pública.

También es importante destacar que el manejo de la información a nivel central se concentra en las agencias de tipo técnica. Por el contrario carecen de información, áreas claves como la Dirección de Pueblos originarios y recursos naturales o la Dirección de participación y comunicación social, ambos dentro de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. La respuesta en estas dos dependencias fue similar: se encuentran interesados en conocer más sobre estos proyectos para analizar la posibilidad de actuar de acuerdo con sus funciones específicas.

### *3.1.2 Espacios de participación*

Los espacios de participación formales no fueron numerosos y en ellos no hubo efectivos espacios de incidencia e interacción entre los responsables de los proyectos y las comunidades afectadas por ellos.

A este respecto, desde la empresa estatal Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) se realizó un estudio de impacto ambiental que se envió a las diferentes provincias involucradas en la traza principal del gasoducto. En la provincia del chaco el 17 de Abril de 2008 se realizó una audiencia pública. Durante este procedimiento, organizado por la Subsecretaría de Medio Ambiente del Ministerio de Infraestructura, Obras, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia del Chaco, ENARSA presentó el estudio de impacto ambiental que versa sobre el potencial impacto ambiental y social que el gasoducto depara para las comunidades de la Provincia del Chaco. Un punto importante a destacar en esta Audiencia es la absoluta ausencia de representantes de pueblos originarios en ese espacio, máxime si se tiene en cuenta que el mismo tendrá un impacto directo en tierras de comunidades tobas, wichis y mocovíes. Desde ENARSA se informó que posteriormente a la aprobación en las diferentes jurisdicciones se harían reuniones informativas con las diferentes comunidades afectadas, desvirtuando el orden lógico en este tipo de procedimientos.

Posteriormente y debido a la crisis en Bolivia y la previsión de que el no se podrían cumplir con las metas pre establecidas de volumen de gas enviado de Bolivia a Argentina se decidió modificar la traza inicial. De esta forma, los estudios de impacto ambiental quedaron obsoletos. Asimismo, no se realizaron instancias de participación ni antes ni después de la redefinición del proyecto.

### 3.2 Hidroeléctrica de Garabí

El proyecto Garabí es un complejo hidroeléctrico que forma parte del grupo "energético" del eje Mercosur-Chile. Las represas estarán situadas en la zona de los Saltos de Garabí, en la provincia argentina de Corrientes, aunque también comprenderá un tramo de la provincia nortea de Misiones, y cruzará el río Uruguay, que divide Argentina con el distrito brasileño de Río Grande do Sul.

Este proyecto contempla la construcción de dos embalses que ocuparán un estimado de 20.000 hectáreas cada una y la construcción de dos centrales: Santa María y Garabí. Santa María tendrá una cota de 94 metros con 800 MW de Potencia Instalada (PI) y 3.800 GWh/año de Energía Media Anual (EMA) en tanto que a 6 kilómetros de la localidad correntina de Garruchos, aguas abajo, se ubicará el segundo cierre, Garabí, con una cota de 74 metros con 800 MW de PI y 3.800 GWh/año de EMA.

Los impactos socio-ambientales derivados de este proyecto serían la inundación de amplias zonas con la consecuente pérdida de biodiversidad de zona tropical, relocalización de poblaciones afectadas, pérdida de actividades tradicionales de pesca y cultivo, emisión de gases de efecto invernadero, entre otras.

#### 3.2.1 Acceso a la información

En principio, cabe realizar la misma observación general que en el punto anterior: el porcentaje de pedidos respondidos fue realmente bajo. La particularidad de este proyecto es que, al encontrarse menos avanzado que el gasoducto el acceso a la información es todavía menor.

Nuevamente se repite el esquema de que el manejo de información sólo se da en las agencias gubernamentales centrales, aunque también sólo en las áreas técnicas más específicas. Así, se puede acceder a un mínimo de información desde dependencias como la empresa pública Emprendimientos Energéticos Binacionales SA (EBISA) aunque áreas de promoción de participación ciudadana como las mencionadas en el proyecto anterior también desconocen los avances en esta iniciativa. Así se va marcando una tendencia respecto al manejo de la información que, sin dudas, impacta en la toma de decisiones finales respecto a estos procesos.

También en este proyecto se observa como la información se encuentra distante de los gobiernos y comunidades locales y no sólo por cuestiones geográficas. Resulta interesante analizar las palabras de Mario D'Arpino, político de la provincia de Misiones, que escribe lo siguiente *"repetiendo el libreto ya conocido por los misioneros, de firmas de actas de compromiso entre los gobiernos centrales de los países, (que nadie conoce) y con las promesas de energía barata, (que después de años sólo quedan en el papel de los diarios), así va tomando forma Garabí. Tal vez lo novedoso de este "proyecto" es que muy pocos saben de qué se trata. (...) Las declaraciones del Gobernador, después de su asistencia a la última reunión entre los presidentes de Argentina y Brasil, en las que tuvo que decir que no sabía "de qué tipo de proyecto se habla cuando hablan de Garabí", es un dato mucho más que preocupante."*<sup>5</sup> La claridad de estos dichos, fuera de su contenido partidario, ilustra sobre el tipo de problemática al que se hace referencia.

#### 3.2.2 Espacios de participación

Con el diagnóstico hecho sobre el acceso a la información respecto a este proyecto no queda otra alternativa que esperar un bajo nivel de participación en la toma de decisiones en relación con el mismo. Esto queda de manifiesto en los dichos que citamos previamente.

---

<sup>5</sup> El Territorio, el diario del nordeste argentino, nota al Director, *Garabí: no repetimos la peor parte de nuestra historia*, disponible en <http://www.territorioidigital.com/>

Hasta el momento, los espacios de toma de decisión se han movido en los altos niveles (presidentes y excepcionalmente gobernadores) dejando al margen a gobiernos y comunidades locales. A modo de ejemplo, en Mayo de 2008 se organizó conjuntamente entre el Concejo de Deliberantes de Garruchos (Brasil) y Garruchos (Argentina) el I Foro Binacional sobre la represa de Garabí. Allí se presentaron diversas posiciones desde organizaciones de sociedad civil y agencias gubernamentales. El mensaje más repetido era que no querían que las decisiones se tomaran a kilómetros de distancia de esos lugares, en escritorios en Brasilia y Buenos Aires.

#### **D. Reflexiones finales**

El análisis efectuado hasta el momento, combinando algunas reflexiones teóricas con experiencias prácticas de proyectos de desarrollo, nos permite presentar algunas reflexiones finales que pueden servir de base para mejorar este tipo de procesos.

Dilución de responsabilidades: En grandes proyectos de desarrollo es común la interrelación entre diversos actores: agencias gubernamentales de control, agencias de ejecución, entidades financiadoras, funcionarios de enlace con instituciones financieras internacionales, gobiernos locales, etc. En muchos casos esta pluralidad de actores involucrados en estos procesos genera una dilución de responsabilidades. No hay una clara distribución de tareas y responsabilidades y eso conlleva a que algunas funciones esenciales (controles socio-ambientales, consultas, etc.) no se cumplen.

Un ejemplo de este fenómeno podemos verlo en la respuesta que hizo la coordinación nacional de IIRSA en Argentina a un pedido de información realizado desde el Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA). En esta solicitud el pedido apuntaba a conseguir información respecto a la vinculación de los procesos de evaluación de impacto ambiental nacionales en GNEA y Garabí con la aplicación de la metodología de Evaluación Ambiental y social con Enfoque Estratégico de la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana (EASE - IIRSA)<sup>6</sup>. La respuesta fue tajante afirmando que la coordinación no tiene información operativa de los proyectos. Sin embargo, si el enlace con la Iniciativa IIRSA no tiene información respecto a cómo se aplicará una metodología desarrollada en ese marco, menos aún la van a tener los ejecutores del proyecto. Hubo un momento para comprobar esta afirmación durante la audiencia pública desarrollada por GNEA en Saenz Peña, Provincia de Chaco. Desde CEDHA se planteó a ENARSA (encargada de la ejecución del gasoducto) cómo se relacionaría el estudio de impacto ambiental que se estaba presentando con la Metodología EASE-IIRSA. La respuesta fue simplemente que no tenían ningún tipo de información respecto a esa metodología. Así, esta dilución de responsabilidad con la consecuente falta de cumplimiento de algunas funciones esenciales queda de manifiesto.

Alejamiento de lo local. Énfasis en los gobiernos centrales: Como se pudo ver en este trabajo, los gobiernos y comunidades locales se encuentran totalmente al margen del proceso de toma de decisiones vinculadas a los grandes proyectos de desarrollo. Es comprensible que el manejo se haga a nivel central pero eso no implica carecer de espacios de diálogo con comunidades y gobiernos locales. Son estos últimos quienes están en condiciones de aportes insumos innovadores estos proyectos, que los hagan aplicables a sus contextos concretos. De todas formas, el manejo de información es sensiblemente diferente a nivel central y en las instancias locales. Esto impacta también en las posibilidades de participación en los pocos espacios que, al no tener los mínimos insumos necesarios, se convierten en meras formalidades dentro de estos procedimientos.

Esta problemática también se presenta respecto de los financiadores de los proyectos. Las reuniones de planificación de estos emprendimientos se realizan con los funcionarios técnicos nacionales, dejando de lado posibles aportes de otros actores. Una instancia no invalida a la otra. No

---

<sup>6</sup> Ver más información en <http://www.iirsa.org/>

se pretende que cada comunidad o gobierno local sea el interlocutor con una institución financiera internacional pero sí al menos que existan espacios de diálogo y consulta para poder llegar al mejor resultado posible.

Inadecuación de grandes proyectos de desarrollo: Este es un déficit muy vinculado con el punto anterior. Al no existir ese fructífero diálogo con comunidades y gobiernos locales los grandes proyectos de desarrollo no se adecuan a las características particulares del entorno donde pretenden instalarse. Este tema se vincula con uno de los beneficios de la participación que fuera marcado al comienzo de este trabajo. Al no existir ese diálogo enriquecedor, estos emprendimientos son pensados e instalados en base a parámetros supuestamente universales. Usualmente esas previsiones chocan contra la realidad generando daños que, mediante un buen manejo de la información y la participación, podrían haber sido evitados.

Escasa incidencia de análisis ambientales y de los espacios de participación y consulta: Otro hecho que queda de manifiesto en estos grandes proyectos de desarrollo es precisamente el bajo impacto que tienen los análisis ambientales y las conclusiones y recomendaciones de los espacios de participación y consulta. En muchos casos, los estudios ambientales y las actividades de participación y consulta parecen sólo buscar fines de legitimación de decisiones que ya están tomadas hasta en su más mínimo detalle. En estos casos, las conclusiones a las que se arriba con esas herramientas tienen escasa o casi nula incidencia en el perfil final de los proyectos en consideración.

Sería interesante pensar en variables que logren dar más fortaleza a los estudios ambientales y a los procesos de consulta. Se podría pensar en condicionar el otorgamiento de fondos al cumplimiento de ciertas recomendaciones, luego de ser evaluadas por equipos técnicos o en mecanismos similares. De esta forma los estudios y las consultas no serán sólo instancias de legitimación sino espacios para el perfeccionamiento de los proyectos de desarrollo de la región, tal cual afirmábamos al comienzo de este trabajo.

Como se planteara en la introducción, estas reflexiones no pretenden elevarse en conclusiones sino en disparadores de discusiones que permitan fortalecer los procesos de desarrollo mejorando el acceso a la información pública vinculada a ellos y generando efectivos espacios de participación.



## E. Anexos

### 1. Cuestionario - Acceso a la información y participación en proyectos IIRSA

#### Datos generales

Nombre:

---

Institución:

---

Proyecto monitoreado:<sup>7</sup>

---

Años de monitoreo del proyecto en cuestión:

---

Principales impactos sociales y ambientales del proyecto


Comunidades afectadas


#### Participación

¿Existen o existieron espacios de participación formales?

Sí	
No	

¿Cuáles?

Consultas públicas	
Otros espacios de participación	
Audiencias públicas	

---

<sup>7</sup> Aclaración. En caso de monitorear más de un programa, deberían seleccionar dos proyectos y responder dos cuestionarios separados por cada uno de los proyectos seleccionados.

Otros	
-------	--

En caso de otros, especificar:


En caso de existir, ¿Quiénes participan de estos espacios?

Funcionarios gubernamentales	
Ejecutores del proyecto	
Financiadores del proyecto	
Organizaciones de la Sociedad Civil	
Comunidades afectadas	

¿Ha habido contacto directo entre las Organizaciones de la Sociedad Civil con responsables del proyecto?

Sí	
No	

En caso haber tenido contacto, especificar:

Reuniones con funcionarios gubernamentales	
Reuniones con ejecutores del proyecto	
Reuniones con financiadores del proyecto	
Otros	

En caso de otros, especificar:


Evalúe de 1 al 10 el nivel de participación de los siguientes actores:

Comunidades afectadas	
Organizaciones de la Sociedad Civil	

### **Acceso a la información pública**

Seleccione las opciones que correspondan, respecto al proyecto en cuestión

Hay información disponible en web oficiales de dependencias públicas	
Hay información disponible en web de financiadores del proyecto	
Ha tenido contacto con el expediente oficial del proyecto	

Hay problemas de accesibilidad a la información para los afectados

Sí	
No	

¿Cuáles?

De idioma (los afectados no usan el idioma oficial)	
Tecnológicas (no hay acceso a tecnologías adecuadas entre los afectados)	
Burocráticas (los trámites para conseguir información son complejos)	
Otros	

En caso de otros, especificar:


Su institución ha realizado pedidos formales de información

Sí	
No	

En caso de haber respondido positivamente, podría completar el siguiente cuadro:

	Cantidad de pedidos	Respuesta	Si hubo respuesta valoración del 1 al 10 de la respuesta
Dependencias públicas nacionales			
Bancos de desarrollo			
Bancos privados			
Otros. Cuál?			

Evalúe de 1 al 10 el nivel de acceso a la información de los siguientes actores:

Comunidades afectadas	
Organizaciones de la Sociedad Civil	

## 2. Pedidos de información y reacciones de dependencias gubernamentales

Dependencia	Reacción
1. Ing. Maggie Luz Videla Encargada de Ambiente y Seguridad proyectos GNEA, Energía Argentina SA (ENARSA.)	Acuse de recibo con fecha 4 de Agosto de 2008  SIN RESPUESTA
2. Ing. Antonio Luis Pronsato ENARGAS	<u>Nota 2 de Octubre - GNEA</u> - La traza se aprueba en forma provisoria mediante el decreto 267/07 - Por distintos motivos se evalúan nuevas alternativas - Hay un estudio de impacto ambiental referido al anterior proyecto. Al no estar definida la versión final, no hay estudio ambiental - ENARSA no tiene competencia para ramales secundarios, que es potestad de las provincias
3. Energía Argentina SA (ENARSA.)	<u>Nota 5 de Agosto - Garabí</u> ENARSA no es parte ni está involucrado en el proyecto de la represa Garabí
4. Dir. Hernán Ayerza Gas NEA S.A.	SIN RESPUESTA
5. Ing. Lautaro Vizcay Dirección General de Proyectos Especiales Gobierno de la Provincia de Entre Ríos	Fue rechazado con fecha 5 de Agosto. Lo desconocen en Mesa de Entrada General
6. Directora Ing. Agr. Elda Graciela Albornoz Dirección de Planificación, Estrategias y Evaluación de Proyectos Gobierno de la Provincia de Entre Ríos	<u>Llamada telefónica 5 de Agosto</u> Van a responder diciendo que no les han abierto competencia en este tema. Además, va a abrir un expediente pidiendo dictamen a asesoría legal para que vean qué pueden hacer (pedir intervención del COFEMA, etc.).  <u>Nota 15 de Agosto</u> La directora abrió el expediente 928115 solicitando la información a la Secretaría de Producción, para que sea canalizada a la Secretaria de Ambiente de la Pcia  <u>Nota 10 de Septiembre</u> Se reenvía nota de la asesoría legal de la Secretaria de Ambiente de la Provincia. Se afirma que la obra se encuentra fuera de la jurisdicción de la Secretaría por lo que es incompetente para responderla. Aconseja escribir a la Comisión Administradora del río Uruguay.
7. Dr. Sergio R. Zajarevich Dirección de Recursos Naturales Gobierno de la Provincia de Corrientes	Acuse de recibo con fecha 7 de Agosto de 2008  SIN RESPUESTA
8. EBISA Emprendimientos Energéticos	Acuse de recibo con fecha 4 de Agosto de 2008

Binacionales SA	<p><u>Nota 14 de Agosto</u>  EBISA tiene competencia para los estudios del tema en base a tratado para el aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos con Brasil de 1980.  Eletrobrás y EBISA están realizando reuniones para acordar los términos de referencia de los estudios de reinventario y factibilidad, metodología y cronograma de trabajo para firmar un convenio de cooperación, que al firmarse será publicado en la web.</p>
9. Ing. Agr. Conrado Ramón Gonzalez Dirección General de Recursos Naturales Gobierno de la Provincia de Entre Ríos	<p><u>Nota 3 de Septiembre</u>  Según reunión plenaria del 2 de Septiembre el CORUFA (Consejo Regulador del Uso de Fuentes de Agua) informa que no hay antecedentes del avance de la represa de Garabí.</p>
10. Lic. Rosana E. Lindo Poisson Dirección de Recursos Protegidos Gobierno de la Provincia de Misiones	<p><u>Nota de 27 de Agosto</u>  Avisa que fue designado en un parque ecológico y que pasó la nota Gabriel Capuzzi, nuevo Director de Recursos Protegidos, del Ministerio de Ecología de la Provincia de Misiones</p>
11. Director Ing. D. Abalo, Alfredo Orlando Dirección de Desarrollo Gasífero Gobierno de la Provincia de Entre Ríos	<p><u>Nota 8 de Agosto</u>  Por ser un proyecto nacional sobre el que no le han notificado nada aún, se ve imposibilitado de responder.</p>
12. Secretario Arq. D. Guillermo Luis Federik Secretaría de Planeamiento e Infraestructura Gobierno de la Provincia de Entre Ríos	<p><u>Nota del 11 de Agosto</u>  Se plantea que se debe remitir la nota a la Secretaría de Energía de la Provincia por no contar con antecedentes puntuales</p>
13. Cr. Adán Humberto Bahl Ministro de Gobierno, Justicia, Educación, Obras y Servicios Públicos Gobierno de la Provincia de Entre Ríos	SIN RESPUESTA
14. Dr. Miguel A. Rinas Dirección General De Ecología Gobierno de la Provincia de Misiones	<p><u>Nota 27 de Agosto</u>  Avisa que fue designado en nueva posición en parque ecológico y que pasó la nota a Esteban Arzamendia, nuevo director de Ecología y Calidad Ambiental de la Provincia de Misiones</p>
15. Ing. Mauricio Lisa Dirección Provincial de Medio Ambiente y Ecología - Gobierno de la Provincia de Sta Fe	SIN RESPUESTA
16. Biol. Liliana Moggia Dirección General de Recursos Naturales y Ecología - Gobierno de la Provincia de Sta Fe	<p>Acuse de recibo con fecha 5 de Agosto de 2008</p> <p>La nota fue recibida el 7 de Agosto y fue remitida a la Dirección General de Desarrollo Sustentable, de esta Secretaría de Medio Ambiente, cuyas competencias comprenden la Evaluación de Estudios de Impacto Ambiental.</p>
17. Daniel Rubén Hassan Ministro	<u>Nota 9 de Septiembre de 2008</u>

Secretario de Hacienda y Finanzas, Obras y Servicios Públicos Gobierno de la Provincia de Misiones	GNEA: Misiones lleva 20 años tratando de compatibilizar sus intereses con los del Estado nacional. Actualmente no hay obras ni proyectos definitivos de gasoductos  Garabí: Por tratarse de un río internacional la autoridad de aplicación es nacional. Garabí XXI recibió un fuerte rechazo en el "Foro Regional Interprovincial de municipios para Garabí XXI" por lo alto de las cotas (sólo aceptarían 74m y 94m, mientras que el proyecto plantea 82,5m y 125m)
18. Viviana Rovira Subsecretaria de Ordenamiento Gobierno de la Provincia de Misiones	SIN RESPUESTA
19. Dr. Marcelo L. Terenzio Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable Gobierno de la Provincia de Santa Fe	<u>Nota 19 de Agosto</u> El Ing. César Mackler pone a disposición de CEDHA el expediente 02101-0010073-3 q consta de 19 cuerpos y 4.284 fojas para q tomemos vista y fotocopiemos la información de interés.
20. Dr. Jorge Oscar Ibañez Ministro de Planificación, Inversión, Obras y Servicios Públicos Gobierno de la Provincia de Formosa	Acuse de recibo con fecha 5 de Agosto de 2008  SIN RESPUESTA
21. Ing. Hugo Miguel Horacio Córdoba Administrador General del Ente Regulador de Obras y Servicios Públicos (EROSP) de la Provincia de Formosa	SIN RESPUESTA
22. Dr. Raúl Alejandro Fernández Subsecretario de Medio Ambiente, Ministerio de Infraestructura, Obras, Servicios Públicos y Medio Ambiente. Provincia de Chaco. Gobierno de la Provincia de Chaco	Acuse de recibo 11-08-08  <u>Nota 2 de septiembre</u> Informan que hubo demoras administrativas internas que demoraron el trámite. Van a responder a la brevedad
23. Ente Regulador del Gas en Salta	SIN RESPUESTA
24. Ministerio de Desarrollo Económico Gobierno de la Provincia de Salta	SIN RESPUESTA
25. Min Dr. Julio Nasser Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable Gobierno de la Provincia de Salta	Rehusó la recepción del correo, con fecha 6 de Agosto de 2008.
26. Graciela Oporto Subsecretaria de planificación territorial de la inversión pública Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Presidencia de la Nación	Acuse de recibo con fecha 4 de Agosto de 2008  <u>Nota 11 de Agosto</u> Dicen que ya nos dijeron esto mismo en notas anteriores. La coordinación no es responsable de la ejecución de los proyectos ni tiene información primaria de los proyectos. Nos remite a la secretaría de energía y a Cancillería
27. Ing. Miguel Gómez Dirección de gestión ambiental de los	Acuse de recibo con fecha 4 de Agosto de 2008

recursos hídricos Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	SIN RESPUESTA
28. Sr. Jorge Nahuel Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable Dirección de Pueblos originarios y recursos naturales	Llamado telefónico 5 de Agosto: Se le envió por mail el trazo del gasoducto para que ellos analizaran que comunidades están siendo afectadas para promover su participación  <u>Nota 2 de Septiembre</u> No tienen conocimiento que se estén desarrollando consultas a pueblos indígenas en los proyectos en cuestión. Se ponen a disposición para trabajar en conjunto
29. Dis. Juan Vitale Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable Dirección de participación y comunicación social	<u>Nota 12 de Agosto</u> No tiene la información solicitada
30. Lic. Sebastián Sheimberg Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable Unidad para el Desarrollo Energético Sustentable	SIN RESPUESTA
31. Ing. Daniel Camerón Secretaría de Energía de la Nación Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios - Presidencia de la Nación	Acuse de recibo con fecha 4 de Agosto de 2008  SIN RESPUESTA
32. Subsecretario: Arq. Carlos Santiago Kirchner Subsecretaría de Coordinación de Obra Pública Federal Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios - Presidencia de la Nación	Acuse de recibo con fecha 4 de Agosto de 2008  SIN RESPUESTA
33. Ing. Agr. Patricia Macagno Dirección de impacto ambiental social Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Acuse de recibo con fecha 4 de Agosto de 2008  El 29 de Septiembre, envía nota copiando respuesta de la Secretaría de Energía. No tienen información pero al menos de Garabí esperan conseguirla para cumplimentar con la ley 23.879 (Aunque por ahora la Secretaría de Energía no cuenta con esa información)