

La influencia del estándar del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental en los países de la región

Aracelis Alta gracia Fernández Estrella

SUMARIO: I. Introducción. II. El estándar del SIDH para las evaluaciones de impacto ambiental. III. Verificación de la aplicación del estándar del SIDH en la realización de estudios de impacto ambiental correspondientes a los procedimientos administrativos para la obtención de permisos ambientales. IV. Conclusiones. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En las siguientes páginas pretendemos identificar, en una primera parte, el estándar del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH) para realizar las evaluaciones de impacto ambiental en los procedimientos administrativos que requieren de este tipo de estudios para la obtención de un permiso ambiental. Una vez que hayamos precisado dicho estándar, procederemos a analizar su cumplimiento en tres países de la región, a saber: República Dominicana, Colombia y Brasil.

La elección de solo tres países de la región obedece a un tema de límite de páginas y la selección de los países a distintos criterios. En el caso de la República Dominicana, porque forma parte de una isla y es de los pocos países de la región que no cuenta con población indígena, a diferencia de los otros dos países que

serán objeto de estudio. Además, la autora de este capítulo es dominicana.

Colombia es el segundo país elegido, por haber sido el primero de Latinoamérica en establecer en su derecho interno el instrumento de evaluación de impacto ambiental como requisito para la obtención de permiso ambiental de ejecución de proyectos que podrían causar daños significativos al medioambiente.¹ El tercer país objeto de estudio es Brasil, por el hecho de constituir el Estado más extenso de la región, que cuenta con la mayor reserva natural y que durante los últimos años ha sufrido grandes catástrofes ambientales que han impactado de manera considerable los derechos a disfrutar de un medioambiente sano y a la salud, entre otros, de muchas personas, a tal punto que un experto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha señalado que Brasil está en un camino ambiental trágico y venenoso.²

Finalmente, ofreceremos nuestras conclusiones sobre el grado de cumplimiento del estándar del SIDH en las evaluaciones de impacto ambiental relativas a los procedimientos administrativos para el otorgamiento de permiso ambiental correspondientes a la ejecución de proyectos que podrían causar un daño significativo al medioambiente.

II. EL ESTÁNDAR DEL SIDH PARA LAS EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL

La protección jurídica del medioambiente surge, fundamentalmente, en el seno del derecho internacional. La ONU y, concretamente a partir de su creación, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)³ han jugado un papel

¹ En 1974, mediante el Decreto 2811, de 18 de diciembre de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente de Colombia.

² Noticias ONU, “Brasil está en un camino ambiental trágico y venenoso, asegura un experto de la ONU”, Naciones Unidas, 2021, <https://news.un.org/es/story/2019/12/1466651>

³ Fundado el 5 de junio de 1972. La organización tiene su sede principal en Nairobi, Kenia.

La influencia del estándar del SIDH en los procedimientos de evaluación...

protagónico para su desarrollo, asumiendo acciones y coordinando la suscripción de convenios internacionales en las principales materias que impactan al medio ambiente.⁴ Aunque los avances de esta disciplina han estado marcados por la prevalencia del *soft law*, poco a poco, el derecho se encarrila hacia la adopción de compromisos para situarse en el terreno del *hard law*. Este proceso no está siendo todo lo progresivo y constante que demanda la situación; sin embargo, es innegable que estamos avanzando.

El SIDH no ha sido ajeno a este proceso, sino que ha asumido como suyos estos avances en el ámbito internacional para determinar el contenido del derecho a un medioambiente sano establecido en el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), de 9 de marzo de 2006.⁵ En este orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha precisado que “debe tomar en consideración la normativa internacional de protección ambiental al momento de especificar el contenido y alcance de las obligaciones asumidas por los Estados bajo la Con-

⁴ La primera gran conferencia internacional sobre cuestiones ambientales fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano o Cumbre de la Tierra de Estocolmo, celebrada entre el 5 y el 16 de junio de 1972 en Estocolmo, Suecia. Esta conferencia, organizada por las Naciones Unidas, marcó un punto de inflexión para el desarrollo del derecho ambiental internacional. Fruto de ella resultó la Declaración de Estocolmo. Veinte años más tarde se celebró la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, en donde se adoptaron, entre otros, el Programa de acción para el siglo XXI, llamado Programa 21, el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (que condujo posteriormente a la firma del Protocolo de Kioto), la Declaración de Principios relativos a los Bosques y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. En el 2002 tuvo lugar la Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible en Johannesburgo. En 2012 se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible en Río, donde se suscribe el documento “El futuro que queremos”, y en 2015 se suscribieron los siguientes acuerdos internacionales: Convenio Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres, Acuerdo de París sobre Cambio Climático y Agenda 2030 para el desarrollo sostenible con sus 17 ODS.

⁵ Artículo 11: “1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.

vención Americana, en particular, al precisar las medidas que deben adoptar los Estados.⁶ En este sentido, otros convenios internacionales de especial relevancia en materia de evaluaciones de impacto ambiental lo son el Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Convenio de Espoo), que entró en vigor el 10 de septiembre de 1997, y el Protocolo sobre Evaluación Ambiental Estratégica al Convenio sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, con entrada en vigor el 11 de julio de 2010.

Los estudios de impacto ambiental se inscriben dentro de las técnicas del derecho público para la protección del medioambiente, específicamente dentro de la técnica de intervención/limitación;⁷ y obedecen a una concreción del principio primero de la Declaración de Estocolmo que ya proclama el derecho fundamental al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medioambiente de calidad, así como la solemne obligación de proteger y mejorar el medioambiente para las generaciones presentes y futuras,⁸ principio que se refuerza en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, suscrita por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el

⁶ Corte IDH. OC-23/17. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva de 15 de noviembre de 2017. Serie A, núm. 23, párr. 44. Corte IDH. *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C, núm. 309, párrs. 177-179.

⁷ De acuerdo con la clasificación de técnicas administrativa que realiza la doctora Julia Ortega Bernardo en *Apuntes sobre derecho administrativo Ambiental* (inéditos).

⁸ Declaración de Estocolmo, Principio 1: El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el *apartheid*, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.

La influencia del estándar del SIDH en los procedimientos de evaluación...

Desarrollo, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, con el reconocimiento expreso de los principios de desarrollo sostenible, prevención y precaución.

Al respecto, el principio 17 de dicha Declaración señala expresamente: “Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”. La Corte IDH ha precisado que los estudios de impacto ambiental deben realizarse conforme a los estándares internacionales y buenas prácticas al respecto.⁹

A pesar de que no todas las afectaciones al derecho a un medioambiente sano relacionadas con la necesidad de realizar evaluaciones de impacto ambiental están directamente vinculadas con los pueblos indígenas, y de que no todos los países de la región cuentan con población indígena, hasta el momento en el SIDH la protección del medioambiente ha estado íntimamente vinculada a la protección de los derechos de estos pueblos. En este sentido, los pronunciamientos de la Corte IDH sobre la necesidad de realizar estudios de impacto ambiental han tenido como propósito salvaguardar el derecho de propiedad que tienen los pueblos indígenas sobre las tierras que ocupan, así como la protección del derecho a la salud.¹⁰

Asimismo, la Corte IDH señala como objetivo del estudio de impacto ambiental “asegurar que los miembros del pueblo tengan

⁹ Corte IDH. OC-23/17..., *cit.*, párr. 161. Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C, núm. 185, párr. 41; *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C, núm. 305, párr. 180, y *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam...*, *cit.*, párr. 216.

¹⁰ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam...*, *cit.*; *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, núm. 245; *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras...*, *cit.*; *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam...*, *cit.*

conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto, con conocimiento y de forma voluntaria”.¹¹ Y con esto se inserta un elemento que, como veremos, es fundamental dentro del estándar del SIDH para la realización de los estudios de impacto ambiental, que versa sobre la garantía del derecho al acceso a la información y participación ciudadana que se requiere en todos los ámbitos de la Administración pública y, de forma concreta, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

Ahora bien, la importancia de la realización de los estudios de impacto ambiental trasciende a la protección en concreto de los derechos de los pueblos indígenas y, tal como ha reconocido la Corte IDH, su realización resulta obligatoria en relación con cualquier actividad que pueda causar un daño ambiental significativo.¹² En este sentido, puede decirse que la mayoría de los países que integran la región han regulado la necesidad de realizar el estudio de impacto ambiental frente al desarrollo de determinadas actividades que pudieran realizar un daño ambiental significativo. Sobre este punto pasaremos a ver cuál es el estándar que establece el SIDH para ver de qué manera el mismo ha influenciado el derecho administrativo interno de algunos países de la región.

La Corte IDH ha precisado que, además de los requisitos que pudiera establecer el derecho internacional, los estudios de impacto ambiental deben cumplir los siguientes requisitos: *a)* llevarse a cabo antes de la realización de la actividad; *b)* ser realizado por entidades independientes bajo la supervisión del Estado; *c)* abarcar el impacto acumulado; *d)* garantizar la participación de las personas interesadas; *e)* respetar tradiciones y culturas de los pueblos, y *f)* contener los estudios de impacto ambiental.¹³

El estudio de impacto ambiental debe realizarse antes de que la actividad comience a funcionar y, por ende, tendría que ser anterior a la concesión de la autorización que corresponda. Si el

¹¹ En este sentido, Corte IDH. OC-23/17..., *cit.*, párr. 156.

¹² Nuevamente, en este sentido, *ibidem*, párr. 157.

¹³ *Ibidem*, párrs. 160 y ss.

La influencia del estándar del SIDH en los procedimientos de evaluación...

estudio de impacto ambiental es una técnica que se enmarca en el principio de prevención, lógicamente su realización debe ser anterior. Además, en aquellos casos en que la actividad de que se trate se desarrolle en un contexto transfronterizo, también tendría que realizarse un estudio de impacto ambiental cuando se involucre recursos compartidos entre dos o más Estados.¹⁴

Respecto del segundo requisito, relativo a que el estudio debe ser realizado por entidades independientes bajo la supervisión del Estado, el criterio de la Corte IDH no es claro. Por un lado, señala que lo debe realizar una entidad independiente y técnicamente capaz, bajo la supervisión del Estado y, por otro, que puede ser realizado por el Estado.¹⁵ En cualquier caso, lo que parece indudable del criterio del SIDH es que estos estudios deben ser realizados por entidades totalmente independientes y la supervisión y fiscalización que realice el Estado debe ser con todo el rigor que exigen los parámetros internacionales en la materia de que se trate, y deben tomar en cuenta el impacto social que ocasione el proyecto. Entre los instrumentos internacionales que establecen estándares de cumplimiento para la realización de estudios de impacto ambiental se encuentra el ya mencionado Convenio de Espoo y su Protocolo sobre Evaluación Ambiental Estratégica.

El tercer requisito exige que se abarque el impacto acumulado que podría producir ese proyecto con los que hayan sido desarrollados o que se proyecte desarrollar en el mismo entorno. Al respecto, tal como señala la Corte IDH, “este análisis permite concluir de una manera más certera si los efectos individuales y acumulados de actividades existentes y futuras implican un riesgo de daño significativo”.¹⁶

¹⁴ Al respecto, la Corte IDH (*ibidem*) cita algunas sentencias de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), como: CIJ, *Caso de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina vs. Uruguay)*. Sentencia de 20 de abril de 2010, párr. 204; CIJ, *Caso de Ciertas actividades llevadas a cabo por Nicaragua en la zona fronteriza (Costa Rica vs. Nicaragua)* y *Construcción de una Ruta en Costa Rica a la largo del río San Juan (Nicaragua vs. Costa Rica)*. Sentencia de 16 de diciembre de 2015, párr. 104.

¹⁵ Corte IDH. OC-23/17..., *cit.*, párr. 163, y Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam...*, *cit.*, párr. 41.

¹⁶ Corte IDH. OC-23/17..., *cit.*, párr. 165.

El cuarto requisito versa sobre la necesidad de participación de las personas interesadas. Hasta el momento, la Corte IDH solo se ha pronunciado de forma expresa sobre la necesidad de que se cumpla este requisito en los casos relativos a la protección de los derechos de los pueblos indígenas.¹⁷ No obstante, recomienda a todos los países que permitan la participación pública en los procesos de evaluación de impacto ambiental, no solo de las personas que directamente podrían verse afectadas con la ejecución del proyecto de que se trate, sino de la población en general.

En este sentido, han existido varias iniciativas para garantizar el ejercicio de este derecho y precisar su contenido. Entre las más importantes se encuentra, recientemente, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Convenio de Escazú),¹⁸ cuya entrada en vigor tuvo lugar el 22 de abril de 2021 en los 12 Estados que hasta el momento lo han ratificado.¹⁹ La República Dominicana, Colombia y Brasil aún no ratifican el convenio.

El acuerdo de Escazú está basado en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, que establece:

[...] el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre

¹⁷ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam...*, cit., párr. 206; *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam...*, cit., párr. 215.

¹⁸ Adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018 y abierto a firma en la Asamblea General de las Naciones Unidas en fecha 27 de septiembre de 2018.

¹⁹ El convenio está abierto a los 33 países de América Latina y el Caribe. Hasta el momento, el convenio ha sido firmado por 24 Estados y ratificado por 12, que son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y Uruguay, <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>

La influencia del estándar del SIDH en los procedimientos de evaluación...

los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Además, recoge el principio de no regresión, el principio pro persona y el principio de prevención.

Entre los aspectos más relevantes de este acuerdo se encuentra el constituir el primer tratado regional ambiental de América Latina y el Caribe y el único acuerdo vinculante emanado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20).²⁰

El disfrute real del derecho a la participación de las personas interesadas exige como paso previo la satisfacción del derecho al acceso a la información en materia ambiental, derecho que no puede estar sometido a significativas formalidades para que pueda ser garantizado, y también que dicha información sea proporcionada atendiendo a la lengua y nivel formativo de quien la solicita o de todos aquellos que podrían verse afectados con el desarrollo de la actividad de que se trate. Debe garantizarse que las personas entiendan los riesgos que implican, los daños inminentes y acumulativos, y que tengan acceso a toda la información. Además, la participación debe ser real y su posición ser considerada de cara a la adopción de la decisión final de otorgar o no la autorización o permiso ambiental de que se trate.

La suscripción de este convenio por parte de todos los Estados miembros constituye un eslabón muy importante para la

²⁰ Entre las disposiciones vinculantes relevantes que incorpora el convenio se encuentra la dispuesta en el art. 9, sobre Defensores de los derechos humanos en asuntos ambiental, que en su numeral 3 establece: “Cada Parte tomará medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el presente Acuerdo”.

protección del medioambiente en general y, de forma particular, para conseguir el cumplimiento del estándar del SIDH en los procedimientos administrativos de evaluación de impacto ambiental. Este convenio incorpora garantías que escapan a la mera formalidad que en muchos casos ocurre con las celebraciones de consultas públicas en materia de medioambiente, en donde los ciudadanos no disponen de toda información que necesitan para poder dar su consentimiento libre, informado y previo, conforme ha precisado la jurisprudencia de la Corte IDH.²¹

El quinto requisito se refiere al respeto de las tradiciones y culturas de los pueblos indígenas. Con este requisito se pretende proteger el vínculo especial que tiene la población indígena con la tierra y los recursos naturales, y que son indispensables para su supervivencia física y cultural.²²

Finalmente, la Corte IDH, basada en los mismos criterios establecidos por la Corte Internacional de Justicia y la Comisión de Derecho Internacional,²³ ha determinado que el contenido de los estudios de impacto ambiental debe estar precisado en la legislación de cada uno de los Estados atendiendo a la naturaleza y magnitud del tipo de proyecto y tomando en cuenta los daños que se puedan generar.

²¹ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam...*, cit., párrs. 133 y ss.

²² Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2006. Serie C, núm. 142, párrs. 124, 135 y 137; *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C, núm. 284, párr. 112; *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C, núm. 304, párr. 167, y *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam...*, cit., párr. 164.

²³ CIJ, *Caso de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina vs. Uruguay)*..., cit., párr. 205; *Caso de Ciertas actividades llevadas a cabo por Nicaragua en la zona fronteriza (Costa Rica vs. Nicaragua)* y *Construcción de una Ruta en Costa Rica a la largo del río San Juan (Nicaragua vs. Costa Rica)*..., cit., párr. 104, y Comisión de Derecho Internacional, Comentarios al Proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas G.A. Res. 56/82, Doc. ONU NRES/56/82, art. 7, párr. 9.

III. VERIFICACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL ESTÁNDAR DEL SIDH EN LA REALIZACIÓN DE ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL CORRESPONDIENTES A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA OBTENCIÓN DE PERMISOS AMBIENTALES

Precisado el estándar del SIDH en relación con los requisitos que han de cumplirse al interior de los Estados al realizar los estudios de impacto ambiental para la obtención de un permiso ambiental en los casos en que el proyecto que se propone desarrollar podría causar daños significativos al medioambiente, procederemos a verificar su grado de cumplimiento en el derecho interno de tres países de la región: República Dominicana, Colombia y Brasil.

3.1. República Dominicana

La participación de la República Dominicana en diversas conferencias internacionales en materia de protección del medioambiente dio lugar a la incorporación legislativa de la evaluación de impacto ambiental, como una de las técnicas de protección del medioambiente en dicho país. Entre esas conferencias destaca la Conferencia de Río de Janeiro y la suscripción de diversos convenios internacionales que exigían la incorporación de determinados principios y criterios en la gestión del medioambiente, tales como el principio de prevención, el de precaución, el que contamina paga, entre otros.

Entre los logros más significativos de este proceso destaca la promulgación de una ley general para la protección del medioambiente, que es la Ley núm. 64-00, de 18 de agosto de 2000, Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Entre las novedades más significativas que introduce dicha ley está la creación de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (actualmente, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales),²⁴ como órgano rector de la Administración pública

²⁴ Denominada actualmente Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a partir del dictamen del Decreto núm. 56-10, de 6 de febrero de 2010, que cambia la nomenclatura de diversas “Secretarías de Estado” por la de “Ministerios”.

en materia de medioambiente. Para su conformación, además de las nuevas unidades que fueron creadas, se concentran todas las instituciones que hasta el momento desempeñaban funciones en materia ambiental. En adelante, todos los procedimientos administrativos para la concesión de permisos ambientales se canalizan a través de este Ministerio, el cual también tiene a su cargo el establecimiento de los criterios ambientales que habrán de cumplirse en los distintos procedimientos de evaluación de impacto ambiental que se establezcan en función del tipo de actividad que quiera realizarse.

Por lo que respecta a nuestro ámbito de análisis en este momento, es justamente la Ley núm. 64-00 la que contempla por primera vez en la legislación dominicana la necesidad de realizar estudios de evaluación de impacto ambiental previo al desarrollo de determinadas actividades. En este sentido, la Ley núm. 64-00 define este estudio como el “conjunto de actividades técnicas y científicas destinadas a la identificación, predicción y control de los impactos ambientales de un proyecto y sus alternativas, presentado en forma de informe técnico y realizado según los criterios establecidos por las normas vigentes” (art. 16.26).

En consonancia con el derecho internacional, el legislador dominicano sitúa los estudios de impacto ambiental como una concreción del principio de prevención.²⁵ La Ley núm. 64-00 identifica algunos requisitos que habrán de cumplirse al realizar el estudio de impacto ambiental, mientras que su procedimiento administrativo general está regulado por el Reglamento de Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales el 18 de marzo de 2002, en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley núm. 64-00.

Al contrastar el estándar del SIDH con el procedimiento administrativo para realizar las evaluaciones de impacto ambiental

²⁵ Ley núm. 64-00, art. 3: con la finalidad de prevenir, controlar y mitigar los posibles impactos sobre el medio ambiente y los recursos naturales ocasionados por obras, proyectos y actividades, se establece el proceso de evaluación ambiental con los siguientes instrumentos [...] 3) Estudio de impacto ambiental.

La influencia del estándar del SIDH en los procedimientos de evaluación...

en la República Dominicana, constatamos lo siguiente: en cuanto al primer requisito, este se cumple, ya que la normativa dominicana señala que el estudio debe ser anterior al desarrollo de la actividad, al precisar, conforme hemos apuntado, como una de las finalidades del estudio de impacto ambiental la de predecir los impactos ambientales de un proyecto y sus alternativas.

En cuanto al segundo requisito, relativo a que el estudio sea realizado por una entidad independiente bajo la supervisión del Estado, también se cumple, en la medida en que la ley establece que deberán realizarse “por un equipo técnico, multidisciplinar si fuera necesario” (art. 42 de la Ley núm. 64-00), cuyo requisito exigible es que “deberán estar registrados para fines estadísticos y de información en el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, conforme procedimiento de certificación para prestadores de servicios de declaración, informe, estudios, diagnósticos, evaluaciones y auditorías ambientales”.

Respecto al tercer requisito, que consiste en abarcar el impacto acumulado, la legislación ambiental dominicana también lo contempla en el punto 5.3 de su reglamento Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, donde se precisa que los proyectos que estén sometidos a la realización de un estudio de impacto ambiental deberán analizar “todos los posibles impactos, incluyendo impactos acumulativos y sinérgicos, y que diseñe un programa de manejo y adecuación ambiental que demuestre la capacidad del proyecto para prevenir, controlar, mitigar y compensar los impactos ambientales a producir”. Dicho análisis se realizará sobre la base de los términos de referencias que emitirá el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales al recibir la propuesta presentada por el promotor del proyecto.

En relación con la necesidad de que las personas interesadas participen del proyecto, se refieren varias disposiciones normativas. En este sentido, el artículo 43 de la Ley núm. 64-00 señala expresamente lo siguiente: “el proceso de permisos y licencias ambientales será administrado por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con las instituciones que corresponda, las cuales estarán obligadas a consultar los estudios de impacto ambiental con los organismos sectoriales competentes, así como con los ayuntamientos muni-

cipales, garantizando la participación ciudadana y la difusión correspondiente”.

Asimismo, el artículo 4.9 del Procedimiento de Estudio de Impacto Ambiental establece que el promotor del proyecto “deberá realizar, por lo menos, una vista pública de consulta en la zona de influencia del proyecto, la cual deberá ser de invitación abierta, publicada en un periódico de circulación nacional o por los medios de comunicación que resulten más adecuados para la zona de estudio. En la misma se considerará a la población no como objeto de estudio sino como sujeto de un proceso”.

Tal como se desprende de la normativa, el requisito de la participación pública no es exigible solo para los estudios de impacto ambiental, sino para cualquier proceso de autorización ambiental.

El requisito que se refiere al respeto de las tradiciones y culturas de los pueblos quizás no aplica en el caso concreto de la República Dominicana, debido a que no tiene población indígena, ni entre su población se suscitan esas diferencias culturales que ameritarían una protección reforzada basada en el criterio de la etnia, tradiciones o cultura. Ahora bien, desde un punto de vista laxo, lo que sí ha ocurrido en algunos casos es que comunidades campesinas y población en general se han visto seriamente afectadas en el disfrute de sus derechos fundamentales a un medioambiente sano, a la salud, al trabajo, entre otros, como consecuencia de la contaminación producida por la ejecución de determinados proyectos.

Por último, como hemos podido comprobar, el contenido de estos estudios está establecido en la legislación ambiental. Por un lado, la Ley núm. 64-00 precisa, en su artículo 41, el listado de proyectos o actividades que requieren la presentación de una evaluación de impacto ambiental, mientras que los requerimientos específicos para cada proyecto se establecerán en sus Términos de Referencia (TdR).²⁶

²⁶ En este sentido, el art. 5.2.3.d) establece que, en caso de requerirse estudios de impacto ambiental o estudios ambientales complementarios, la Dirección de Evaluaciones Ambientales determinará los TdR que servirán

La influencia del estándar del SIDH en los procedimientos de evaluación...

En este sentido se dictó, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Constitucional dominicano TC/0167/13, de 17 de septiembre de 2013, que resuelve un conflicto surgido a raíz de las exploraciones realizadas por la sociedad comercial Falconbridge Dominicana, S. A., con miras a la explotación de minerales en Loma Miranda, en la provincia de La Vega, y la resistencia de técnicos, ecologistas y entidades de la sociedad civil que entendían que los efectos del impacto ambiental conspirarían contra el desarrollo sostenible de la zona y del país.

Para la decisión del caso, el Tribunal Constitucional solicitó tanto al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como a la Academia de Ciencias de la República Dominicana sendos informes sobre la evaluación de impacto ambiental realizada del proyecto de referencia, donde se detectaron, entre otras, las siguientes irregularidades: “Los Términos de Referencia son suficientemente amplios para permitir un Estudio de Impacto Ambiental apropiado. No obstante, se omitieron temas relevantes como los servicios ecosistémicos y en el tema de riesgos, se consideraron solamente aquellos referentes a la actividad minera y no a la parte social y biofísica”; “el Estudio contiene deficiencias en cuanto a la definición del área de proyecto y su área de influencia, y en cuanto a la conformación de línea de base de los diversos factores ambientales”; “En los temas de hidrogeología, biodiversidad, aspectos sociales y económicos, el Estudio en general, es incompleto, con carencias en el análisis de la línea de base, y como consecuencia, deficiente en la identificación y valoración de los posibles impactos que podría causar la actividad minera”; “Se identificaron deficiencias en el análisis de riesgos, y, dado que no fue solicitado en los Términos de Referencia, no obstante su amplitud, el tema de los servicios ecosistémicos está ausente del Estudio de Impacto Ambiental”; “En lo relativo a los aspectos sociales, el Estudio no consideró la opinión y el nivel de aceptación u oposición potencial de algunas comunidades al

de guía para la realización de los estudios correspondientes. Cuando lo considere pertinente, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (hoy Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales) podrá solicitar al promotor una propuesta de TdR, la cual será considerada para establecer los TdR definitivos para el proyecto.

proyecto. El impacto identificado en este factor fue considerado bajo a partir de la suposición de que las comunidades, al conocer que no iba a haber afectaciones, entenderían los beneficios del proyecto”; “El Plan de Manejo y Adecuación Ambiental es incompleto y no presenta una propuesta de mitigación para algunos de los impactos”; “El alto organismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) concluye: ‘Dadas las deficiencias encontradas en el Estudio de Impacto Ambiental, se concluye que el Proyecto de Loma Miranda no responde a las exigencias ambientales y sociales, y por ende, de desarrollo sostenible del país’”.

Analizados todos los vicios en que, de acuerdo con las opiniones técnicas consultadas, incurre el estudio de evaluación de impacto ambiental presentado por la Falconbridge Dominicana, S. A., y previa ponderación de derechos fundamentales en conflicto —por un lado, el derecho a la libre empresa y al trabajo *versus* el derecho a un medioambiente sano y a la salud—, el Tribunal Constitucional decidió confirmar la decisión que ordena la paralización de los trabajos en Loma Miranda, en aplicación de los principios de prevención y precaución.

Otro caso, aún de mayor gravedad, si cabe, es el que se resuelve mediante la sentencia del Tribunal Constitucional dominicano TC/0553/19, de 10 de diciembre de 2019, en el que se cuestionó la orden de paralización de la construcción de una terminal de autobuses que estaba realizando el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones el Parque Nacional de los Tres Ojos, en el municipio de Santo Domingo Este, de la provincia Santo Domingo.

Al analizar el fondo del conflicto, una de las cuestiones que se puso en evidencia fue la ausencia de la evaluación de impacto ambiental previo al inicio de la obra, razón por la que el Tribunal Constitucional confirmó el fallo de la sentencia recurrida, que acoge de manera preventiva la acción constitucional de amparo y ordena la paralización de la obra hasta tanto se realicen los estudios de evaluación de impacto ambiental y, de ser favorables, puedan continuar la construcción de la misma, como una forma de tutelar el derecho fundamental a un medioambiente sano, previsto en el artículo 67 de la Constitución de la República.

La influencia del estándar del SIDH en los procedimientos de evaluación...

Finalmente, otro caso relevante vinculado a las evaluaciones de impacto ambiental fue decidido por el Tribunal Constitucional mediante la sentencia TC/0458/21, de 3 de diciembre de 2021, que resuelve un conflicto originado en las actividades extractivas a cielo abierto de materiales conglomerados calcáreos desarrollado en un municipio de la provincia de Santiago de los Caballeros. Al analizar el fondo del recurso y como resultado de las medidas de instrucción adoptadas, el Tribunal advirtió que en el proceso de evaluación de impacto ambiental para la obtención del permiso ambiental no se agotó la etapa de consulta previa. Al respecto, el Tribunal señaló que

[...] la dimensión material del Estado Social y Democrático de Derecho exige la participación de los ciudadanos en los distintos ámbitos del interés general, sobre todo, en materia de derechos colectivos y difusos como el derecho a un medio ambiente adecuado debido a que su desprotección no solo pone en juego el bienestar de las generaciones presentes, sino que se compromete el bienestar de las generaciones futuras. En este sentido, hemos de concluir que el no agotamiento del procedimiento establecido constituye una vulneración del derecho fundamental a disfrutar de un medio ambiente adecuado por lo que, este tribunal procede a acoger la presente acción de amparo y ordena la paralización inmediata de las actividades extractivas.

En esta decisión, como parte de los fundamentos de derecho que constituyen el *obiter dicta*, el Tribunal Constitucional aprovechó la ocasión para apuntar lo siguiente:

Hay otra cuestión a la que este tribunal también quiere invitar a reflexionar en esta decisión y es sobre la necesidad de que los poderes públicos cumplan con el deber que el ordenamiento jurídico le establece en cada caso. En este sentido, es necesario llamar la atención del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, no sólo en cuanto al deber de agotar los procedimientos administrativos de concesión de autorización basados en los requisitos legalmente previstos, sino también en cumplir con su labor de supervisión de las actividades autorizadas para garantizar el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se otorgan autorización de uso y explotación de recursos naturales, en este caso, el programa de manejo ambiental y adecuación. Este factor es fundamental para que podamos garantizar una efectiva protección de este derecho fundamental.

Es así que, de acuerdo con la revisión que hemos realizado, el incumplimiento del estándar del SIDH en cuanto a los requisitos que han de cumplirse para la realización de los estudios de impacto ambiental en los procedimientos administrativos para la obtención de un permiso ambiental no obedecen a una falta de previsión normativa del derecho administrativo interno de la República Dominicana, sino a un incumplimiento de las autoridades administrativas de sus funciones en el desarrollo de los procedimientos administrativos para la concesión de los permisos ambientales, así como de su función de policía.

3.2. Colombia

Colombia fue el primer país latinoamericano en introducir el procedimiento de evaluación de impacto ambiental en su legislación, en 1974. Actualmente este procedimiento se regula en la Ley 99, aprobada en el *Diario Oficial* núm. 41.146, de 22 de diciembre de 1993, por la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones (Ley 99-1993), y por el Decreto 2041, de 15 de octubre de 2014, por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99-1993 (Decreto 2041). En el artículo 1, numeral 11, de la Ley 99-1993 se establece que “Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial”. En este sentido, el artículo 21 del Decreto 2041, además de recordar el contenido del recién citado artículo 1 de la Ley 99-1993, especifica los requisitos mínimos que debe contener dicho estudio, entre los que se encuentran los establecidos en el estándar del SIDH.²⁷

²⁷ En este mismo orden de ideas, el Decreto 2041, en su art. 21, señala que: “El estudio de impacto ambiental (EIA) es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá en todos los casos en que de acuerdo con la ley y el presente reglamento se requiera. Este estudio deberá ser elaborado de conformidad con la Metodología General para

La influencia del estándar del SIDH en los procedimientos de evaluación...

la Presentación de Estudios Ambientales de que trata el artículo 14 del presente decreto y los términos de referencia expedidos para el efecto, el cual deberá incluir como mínimo lo siguiente:

1. Información del proyecto, relacionada con la localización, infraestructura, actividades del proyecto y demás información que se considere pertinente.
2. Caracterización del área de influencia del proyecto, para los medios abiótico, biótico y socioeconómico.
3. Demanda de recursos naturales por parte del proyecto; se presenta la información requerida para la solicitud de permisos relacionados con la captación de aguas superficiales, vertimientos, ocupación de cauces, aprovechamiento de materiales de construcción, aprovechamiento forestal, recolección de especímenes de la diversidad biológica con fines no comerciales, emisiones atmosféricas, gestión de residuos sólidos, exploración y explotación de aguas subterráneas.
4. Información relacionada con la evaluación de impactos ambientales y análisis de riesgos.
5. Zonificación de manejo ambiental, definida para el proyecto, obra o actividad para la cual se identifican las áreas de exclusión, las áreas de intervención con restricciones y las áreas de intervención.
6. Evaluación económica de los impactos positivos y negativos del proyecto.
7. Plan de manejo ambiental del proyecto, expresado en términos de programa de manejo, cada uno de ellos diferenciado en proyectos y sus costos de implementación.
8. Programa de seguimiento y monitoreo, para cada uno de los medios abiótico, biótico y socioeconómico.
9. Plan de contingencias para la construcción y operación del proyecto que incluya la actuación para derrames, incendios, fugas, emisiones y/o vertimientos por fuera de los límites permitidos.
10. Plan de desmantelamiento y abandono, en el que se define el uso final del suelo, las principales medidas de manejo, restauración y re-conformación morfológica.
11. Plan de inversión del 1%, en el cual se incluyen los elementos y costos considerados para estimar la inversión y la propuesta de proyectos de inversión, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1900 de 2006 o la norma que lo modifique, sustituya o derogue.
12. Plan de compensación por pérdida de biodiversidad de acuerdo con lo establecido en la Resolución 1517 del 31 de agosto de 2012 o la que modifique, sustituya o derogue.

Parágrafo 1°. El Estudio de Impacto Ambiental para las actividades de perforación exploratoria de hidrocarburos deberá adelantarse sobre el área de interés geológico específico que se declare, siendo necesario incorporar en su alcance, entre otros aspectos, un análisis de la sensibilidad ambiental del área de interés, los corredores de las vías de

Al verificar los requisitos que establece el estándar del SIDH en cuanto al procedimiento administrativo para realizar el estudio de impacto ambiental, constatamos lo siguiente: en cuanto al primer requisito, este se cumple, ya que la normativa colombiana, tanto en la Ley 99-1993 como en el Decreto 2041, precisa que el estudio de impacto ambiental es previo; es un instrumento básico para la toma de decisión exigible para el desarrollo de determinadas actividades que podrían producir un significativo daño al medioambiente.

En cuanto al segundo requisito, relativo a que el estudio sea realizado por una entidad independiente bajo la supervisión del Estado, también se cumple, en la medida en que, según establece el artículo 21, párrafo 2, del Decreto 2041, la Administración establece los términos de referencia que tendrán que seguir los solicitantes al momento de realizar el estudio de impacto ambiental para conseguir la licencia ambiental.²⁸

Respecto al tercer requisito, sobre abarcar el impacto acumulado, la legislación ambiental colombiana lo contempla expresamente en el artículo 40.4 del Decreto 2041, en los siguientes términos:

Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento

acceso, instalaciones de superficie de pozos tipo, pruebas de producción y el transporte en carrotaques y/o líneas de conducción de los fluidos generados.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fijará los criterios que deberán aplicar los usuarios para la elaboración de la evaluación económica de los impactos positivos y negativos del proyecto, obra o actividad con base en la propuesta que presente la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la fecha de publicación del presente decreto.

Las actividades de importación de que tratan los numerales 10.2 y 11 del artículo 8° del presente decreto, no deberán presentar la evaluación económica de la que trata el numeral 6 del presente artículo”.

²⁸ En este sentido, el art. 14 del Decreto 2041 establece que: “Los estudios ambientales se elaboraran con base en los términos de referencia que sean expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El solicitante deberá adaptarlos a las particularidades del proyecto, obra o actividad”.

La influencia del estándar del SIDH en los procedimientos de evaluación...

por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de: revisar los impactos acumulativos generados por los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental y localizados en una misma área de acuerdo con los estudios que para el efecto exija de sus titulares o imponer a cada uno de los proyectos las restricciones ambientales que considere pertinentes con el fin de disminuir el impacto ambiental en el área.

Aunque en el citado artículo se refiere a un control posterior a la concesión de la licencia ambiental, de otras disposiciones normativas menos específicas podría también inferirse que se ha incorporado este estándar del SIDH. En este orden de ideas, por ejemplo, el ya citado artículo 21 del Decreto 2041 establece como uno de los requisitos que debe incluir el estudio de impacto ambiental “la evaluación económica de los impactos positivos y negativos del proyecto”. Asimismo, en el Manual de Estudios Ambientales se establece de forma reiterada la valoración del impacto acumulativo como uno de los criterios a considerar, si el proyecto que se pretende desarrollar debe someterse a un estudio de impacto ambiental u otro tipo de procedimiento para la obtención de la licencia ambiental.

En relación con la necesidad de que las personas interesadas participen del proyecto, el artículo 15 del Decreto 2041 se refiere a este requisito en estos términos: “Se deberá informar a las comunidades el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporar en el estudio de impacto ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso”. Más concretamente, en los casos en que el proyecto vaya a desarrollarse en una comunidad indígena o afrodescendiente, el artículo 76 de la Ley 99 establece que “La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330²⁹ de la Cons-

²⁹ Artículo 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: 1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. 2. Diseñar las políticas

titudin Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades”.

Por último, como hemos podido constatar, el contenido de estos estudios está establecido en la legislación ambiental.

La Corte Constitucional colombiana se ha pronunciado en varias ocasiones sobre aspectos relativos a la realización de evaluaciones de impacto ambiental. En este sentido, por ejemplo, mediante la sentencia T-652, de 10 de noviembre de 1998, en ocasión de una controversia surgida a raíz de la declaración de utilidad pública e interés social del territorio necesario para la construcción del proyecto hidroeléctrico Urrá I sobre el río Sinú en el Departamento de Córdoba, la Corte reiteró el criterio asumido en la sentencia SU-039, de 3 de febrero de 1997, que establece la necesidad de agotar el requisito de consulta previa en los estudios de impacto ambiental relativos a proyectos extractivos cuando afecten a comunidades étnicas, señalando que, en estos casos, el mecanismo de la consulta “adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social”.

En otro caso que decidió la Corte Constitucional, a través de su sentencia T-445, de 19 de agosto de 2016, se cuestionó el otorgamiento de más de 22 títulos mineros en el municipio de Pijao, del departamento del Quindío, sin tomar en cuenta el impacto

y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. 3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución. 4. Percibir y distribuir sus recursos. 5. Velar por la preservación de los recursos naturales. 6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio. 7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional. 8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y 9. Las que les señalen la Constitución y la ley. PARAGRAFO. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

La influencia del estándar del SIDH en los procedimientos de evaluación...

que dicha actividad traería para los habitantes del municipio, cuya economía es fundamentalmente agropecuaria. Por su parte, la Corte Constitucional colombiana, en su resolutive segundo, precisó “que los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera”.

Sin embargo, a través de su sentencia SU-095, de 11 de octubre de 2018, que resolvió también un conflicto en el que se invocó el no agotamiento del trámite de consulta popular en la que se decidiera sobre la realización de actividades de la cadena productiva de hidrocarburos en el municipio de Cumaral, Meta, la Corte Constitucional, apartándose de su criterio anterior, señaló lo siguiente: “Ni la nación (nivel nacional o central) ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de los RNNR; así, las entidades territoriales no cuentan con competencia absoluta sobre los recursos del subsuelo, ni tampoco poder de veto respecto a la realización de actividades para la explotación del subsuelo y de RNNR, de acuerdo con una lectura e interpretación sistemática de la Constitución”.

Esto pone en evidencia que la consolidación del cumplimiento de los estándares no reside en la mejora de la técnica normativa, ya que el estándar, en su esencia, está contenido en el derecho interno. El problema reside en la aplicación de este estándar por parte de los poderes públicos que tienen a su cargo esa tarea.

3.3. Brasil

La Constitución brasileña, en su artículo 225, prevé la realización de estudios de evaluación de impacto ambiental como uno de los instrumentos de que dispone el poder público para asegurar la efectividad del derecho a un medioambiente ecológicamente equilibrado. Lo hace en términos de que incumbe al poder público “exigir en la forma de la ley, para la instalación de obras o actividades potencialmente causantes de degradación significativa del medio ambiente, un estudio previo del impacto ambiental, al que se dará publicidad”. Aunque en algunos estados —como Río

de Janeiro y São Paulo— ya experimentaban procedimientos de evaluación de impacto ambiental desde la década de los setenta, a nivel federal su introducción se realiza en 1981, a través de la Ley 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispone la Política Nacional de Medio Ambiente, sus fines y mecanismos de formulación y aplicación y otras disposiciones (Ley 9.938). Esta ley establece, en su artículo 9, numeral III, a las evaluaciones de impacto ambiental como uno de los instrumentos de la política nacional del medioambiente. Asimismo, dicha ley crea el Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) con la finalidad de asesorar, estudiar y proponer al Consejo de Gobierno directrices de políticas gubernamentales para el medioambiente y los recursos naturales y deliberar, en el ámbito de su competencia, sobre normas y patrones compatibles con el medioambiente ecológicamente equilibrado esencial para la calidad de vida (redacción dada por la Ley 8.028, de 1990).

En el marco de estas competencias, y concretamente respecto de los estudios de evaluación de impacto ambiental, el CONAMA aprueba las resoluciones CONAMA núm. 001, de 23 de enero de 1986 (CONAMA núm. 1), y CONAMA núm. 237, de 19 de diciembre de 1997 (CONAMA núm. 237), que establecen el listado de proyectos que necesitan de la realización previa de estudio de impacto ambiental para ser autorizados, criterios y directrices básicos aplicables a estos estudios.

En el caso concreto de la Resolución CONAMA núm. 001, esta es la que establece el listado de proyectos que requieren de la realización de estudio de impacto ambiental, y en su artículo primero señala que, a efectos de dicha resolución, se considera impacto ambiental cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas y biológicas del medioambiente, causadas por cualquier forma de materia o energía resultante de actividades humanas que directa o indirectamente afecten: *i)* la salud, la seguridad y el bienestar de la población; *ii)* actividades sociales y económicas; *iii)* la biota; *iv)* las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente, y *v)* la calidad de los recursos ambientales.

Al verificar los requisitos que establece el estándar del SIDH en cuanto al procedimiento administrativo para realizar el estudio de impacto ambiental, constatamos lo siguiente: en cuanto al

La influencia del estándar del SIDH en los procedimientos de evaluación...

primer requisito, este se cumple, ya que la resolución CONAMA núm. 1 establece en su artículo 2 que “Dependerá de la elaboración de un estudio de impacto ambiental y el respectivo informe de Impacto ambiental RIMA, para ser sometido a la aprobación de la agencia estatal competente, y del IBAMA y de forma complementaria, el licenciamiento de actividades que modifiquen el entorno medio ambiental”.

En cuanto al segundo requisito, relativo a que el estudio sea realizado por una entidad independiente bajo la supervisión del Estado, verificamos que también se cumple, en virtud de lo que establece el artículo 11 de la resolución CONAMA núm. 237, a saber: “Los estudios necesarios para el trámite de licenciamiento deberán ser realizados por profesionales legalmente calificados, con cargo al empresario”. Asimismo, en el párrafo único de dicho artículo se prevé que el empresario y los profesionales que realicen y presenten estos estudios serán responsables de la información presentada, sujeta a sanciones administrativas, civiles y penales.

Respecto al tercer requisito, sobre abarcar el impacto acumulado, la resolución CONAMA núm. 001 señala, en su artículo 6, que entre las actividades técnicas mínimas que deberá desarrollar el estudio de evaluación de impacto ambiental está la de “analizar los impactos ambientales del proyecto y sus alternativas, mediante identificación, previsión de la magnitud e interpretando la importancia de los impactos relevantes probables, desglosando: los impactos positivos y negativos (beneficiosos y adversos), directos e indirectos, inmediatos y de mediano y largo plazo, temporales y permanentes; su título de reversibilidad; sus *propiedades acumulativas y sinérgicas*”; la distribución de cargas y beneficios sociales (*cursivas añadidas*).

De forma general, la Ley 6.938/81 establece, en su artículo 4, que “la política nacional del medio ambiente tendrá como objetivo: V) La difusión de tecnologías de gestión ambiental, la difusión de datos e información ambiental y la formación de la conciencia pública sobre la necesidad de preservar la calidad ambiental y el equilibrio ecológico”. Más concretamente, el artículo 10.V.) de la resolución CONAMA núm. 237 establece la audiencia pública como una de las etapas del procedimiento de

ARACELIS ALTAGRACIA FERNÁNDEZ ESTRELLA

licenciamiento ambiental, que es el procedimiento que se sigue en los casos de proyectos que necesitan de la realización del estudio de impacto ambiental.

Por su parte, la resolución CONAMA núm. 1, en su artículo 11, numeral 2, señala que “Para determinar la ejecución del estudio de impacto ambiental y presentación de la RIMA, el Estado competente o el Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) o, cuando corresponda al Municipio, determinará el plazo para recepción de comentarios por parte de organismos públicos y otras partes interesadas y, siempre que se considere necesario, promoverá la celebración de una audiencia pública de información”. En este sentido, el CONAMA aprueba la resolución núm. 9, de 3 de diciembre de 1987 (resolución CONAMA núm. 9), a los fines de regular los mecanismos de celebración de la audiencia pública. Con respecto a la audiencia pública, lo primero que debe puntualizarse es que no se regula como una etapa obligatoria en el proceso administrativo de licenciamiento ambiental, sino que tendría lugar siempre que se juzgue necesario o cuando fuere solicitado por una entidad civil, por el Ministerio Público o a petición de 50 o más ciudadanos, supuesto en el que el órgano ambiental promoverá la realización de la audiencia pública. En los casos en que exista una solicitud de celebración de audiencia, hasta en tanto la misma no se realice, la licencia no será válida. De acuerdo con el artículo 6 de la resolución CONAMA núm. 9, “El acta de la (s) Audiencia (s) Pública (s) y sus anexos servirán de base, junto con la RIMA, para el análisis y opinión final del licenciante sobre la aprobación o no del proyecto”.

En este sentido, como puede verse, en Brasil el acceso a la participación pública en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental es muy limitado, incluso desde el punto de vista normativo, por lo que podríamos decir que no se cumple este requisito del estándar del SIDH en los procedimientos administrativos de licenciamiento ambiental. Por último, podemos constatar que los requisitos que deben cumplirse en el proceso de elaboración de los estudios de impacto ambiental están establecidos en el derecho administrativo interno brasileño.

Por su parte, distintas organizaciones internacionales han catalogado como desastroso el proceso de degradación que se ha

La influencia del estándar del SIDH en los procedimientos de evaluación...

estado produciendo en Brasil durante los últimos tres años. Se acusa al Gobierno encabezado por Jair Bolsonaro de iniciar un proceso de desmonte de los organismos del Gobierno destinados a la protección del medioambiente e intentar la flexibilización de los procedimientos administrativos de licenciamiento ambiental. En este sentido se destaca, por ejemplo, la desaparición de la Secretaría de Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente y la reducción considerable de su presupuesto. A nivel legislativo, se tramita un proyecto de ley que pretende flexibilizar la regularización y tenencia de tierras públicas ilegalmente ocupadas, proyecto de Ley 2.633/2020.

Entre las catástrofes más significativas que han ocurrido durante los últimos años puede mencionarse la ruptura de la represa Córrego do Feijão, perteneciente a la compañía minera Vale, S. A., en el municipio de Brumadinho, en el estado de Minas Gerais. Se trata de la segunda catástrofe protagonizada por la empresa en menos de cuatro años, luego de la catástrofe de las represas de Bento Rodrigues. Alrededor de 13 millones de metros cúbicos de desechos se escurrieron de la represa, matando a 270 personas y contaminando el trayecto de la cuenca del río Paraopeba a lo largo de 300 kilómetros.

Asimismo, se estima que la extracción maderera en la Amazonía desde agosto de 2019 a julio de 2020 alcanzó la cifra de 464 000 hectáreas, que corresponden a un 10.8% del total. De esas hectáreas se estima que 50 139 corresponden al estado de Pará, donde el 55% de ellas se extrajo sin contar con el licenciamiento ambiental requerido.³⁰

Estos datos ponen en evidencia las debilidades que enfrenta actualmente Brasil en el sistema de licenciamiento ambiental, en donde, además de la necesidad de actualizar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental a los estándares del SIDH, es necesario un reforzamiento de las funciones administrativas en el procedimiento de licenciamiento, vigilancia y control de la

³⁰ Imazon, “Mais da metade da área com extração madeireira no Pará não foi autorizada pelos órgãos ambientais”, <https://imazon.org.br/imprensa/mais-da-metade-da-area-com-exploracao-madeireira-no-para-nao-foi-autorizada-pelos-orgaos-ambientais/>

ejecución de los proyectos que cuentan con su autorización, así como evitar el desarrollo ilegal de las actividades que podrían impactar significativamente de forma negativa al medioambiente.

IV. CONCLUSIONES

La evaluación de impacto ambiental se inscribe dentro de las técnicas del derecho público para la protección del medioambiente frente a la ejecución de proyectos que podrían producir un impacto negativo considerable. Constituye una concreción de los principios de desarrollo sostenible, prevención y precaución.

A pesar de la relevancia de esta técnica en los procedimientos administrativos en los que resulta preceptivo, su realización en los países objeto de estudio no se enmarca totalmente en el estándar establecido por el SIDH a estos efectos. Ello obedece, en nuestra opinión, a varios factores. Por un lado, desde el punto de vista administrativo, a una aplicación superficial del contenido que encierra cada uno de los requisitos que componen el estándar, aunque hayan sido regulados en el derecho administrativo interno de cada uno de los Estados.

Asimismo, a nivel judicial se observa también una interpretación reducida por parte de los tribunales nacionales, que no reconocen los criterios más recientes de la Corte IDH en la interpretación de los requisitos que conforman el estándar del SIDH para la realización de las evaluaciones de impacto ambiental. En este orden de ideas, puede observarse que allí donde el estándar del SIDH no se garantiza, coincide que el deterioro ambiental que se está ocasionando es notablemente mayor.

De igual manera, en los supuestos estudiados no detectamos casos en los que la Administración pública haya realizado un control de convencionalidad en sus procedimientos administrativos relativos al otorgamiento de permisos ambientales que requieran de la realización previa de un estudio de impacto ambiental. Este control consistiría en que los órganos del Estado —en este caso de la Administración pública, que interviene en el procedimiento de concesión de permisos ambientales cuando se requiere la realización del estudio de impacto ambiental— analicen la com-

La influencia del estándar del SIDH en los procedimientos de evaluación...

patibilidad de los actos que dicta con el estándar del SIDH en esta materia, teniendo en cuenta que dicho estándar integra todos los acuerdos internacionales que versen sobre este ámbito, así como la interpretación que sobre ellos se ha realizado.

Sobre este punto, téngase en cuenta que, de acuerdo con los resultados arrojados por este análisis, el incumplimiento del estándar del SIDH en relación con los estudios de evaluación de impacto ambiental no obedece principalmente a una falta de previsión normativa en el derecho administrativo interno de los países en examen, sino a la aplicación parcial o inaplicación absoluta de las disposiciones contenidas en su normativa interna de conformidad con el SIDH.

Entre los aspectos en los que consideramos que debe mejorar el derecho administrativo interno de los Estados analizados para cumplir de forma cabal con el estándar del SIDH en esta materia, destacan los siguientes:

1. Es necesario que los TdR sean lo suficientemente claros y precisos en cuanto a los aspectos que han de ser analizados en los estudios de impacto ambiental. Esto podría favorecer la obtención de información relevante para determinar la pertinencia o no de la ejecución del proyecto.
Debe darse oportunidad a la población de participar desde esta etapa del procedimiento.
2. Es preciso potenciar la formación de los servidores públicos que participan en los procedimientos administrativos de licenciamiento ambiental.
3. La participación pública en general es muy limitada y en muchos casos no incluye información relevante sobre los posibles efectos de la ejecución del proyecto. Es imperioso garantizar un tiempo razonable para su valoración, favorecer los canales de difusión de la información, así como el modo en que se facilita: la información debe presentarse en un lenguaje sencillo y adaptado a la cultura de sus destinatarios.
4. Una vez concedido el permiso ambiental, deben reforzarse los mecanismos de supervisión y control del cumplimiento de las condiciones del permiso ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

Convenios internacionales

Acuerdo de París sobre Cambio Climático, suscrito el 22 de abril de 2016, en Nueva York, Estados Unidos.

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Convenio de Escazú), de 22 de abril de 2021.

Agenda 2030 para el desarrollo sostenible con sus 17 ODS.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita el 22 de noviembre de 1969.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992.

Convenio Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, adoptado en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai, Japón, el 18 de marzo de 2015.

Declaración de Estocolmo, redactada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente llevada a cabo del 5 al 16 de junio de 1972 en Estocolmo, Suecia.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, suscrita por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), de 9 de marzo de 2006.

Jurisprudencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH. *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C, núm. 309.

La influencia del estándar del SIDH en los procedimientos de evaluación...

Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C, núm. 185.

Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C, núm. 305.

Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, núm. 245.

Corte IDH. *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C, núm. 284.

Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C, núm. 304.

Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakyé Axa vs. Paraguay*. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2006. Serie C, núm. 142.

Corte IDH. OC-23/17. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva de 15 de noviembre de 2017. Serie A, núm. 23.

Corte Internacional de Justicia

CIJ, *Caso de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina vs. Uruguay)*. Sentencia de 20 de abril de 2010.

ARACELIS ALTAGRACIA FERNÁNDEZ ESTRELLA

CIJ, *Caso de Ciertas actividades llevadas a cabo por Nicaragua en la zona fronteriza (Costa Rica vs. Nicaragua) y Construcción de una Ruta en Costa Rica a la largo del río San Juan (Nicaragua vs. Costa Rica)*. Sentencia del 16 de diciembre de 2015.

República Dominicana

Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0458/21, de 3 de diciembre de 2021.

Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0167/13, de 17 de septiembre de 2013.

Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0553/19, de 10 de diciembre de 2019.

Colombia

Corte Constitucional colombiana, sentencia SU-039, de 3 de febrero de 1997.

Corte Constitucional colombiana, sentencia T-652, de 10 de noviembre de 1998.

Corte Constitucional colombiana, sentencia T-445, de 19 de agosto de 2016.

Corte Constitucional colombiana, sentencia SU-095, de 11 de octubre de 2018.

Legislación

República Dominicana

Decreto núm. 56-10, de 6 de febrero de 2010, que cambia la nomenclatura de diversas “Secretarías de Estado” por la de “Ministerios”.

Ley núm. 64-00, de 18 de agosto de 2000, Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La influencia del estándar del SIDH en los procedimientos de evaluación...

Reglamento de Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado el 18 de marzo de 2002.

Colombia

Decreto 2041, de 15 de octubre de 2014, por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley núm. 99-1993.

Decreto 2811, de 18 de diciembre de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente de Colombia.

Ley 99, aprobada en el *Diario Oficial* núm. 41.146, de 22 de diciembre de 1993, por la que se crea el Ministerio de Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones

Brasil

Ley núm. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispone la Política Nacional de Medio Ambiente, sus fines y mecanismos de formulación y aplicación y otras disposiciones.

Resolución CONAMA núm. 001, de 23 de enero de 1986.

Resolución CONAMA núm. 237, de 19 de diciembre de 1997.

Páginas web

Imazon, “Mais da metade da área com extração madeireira no Pará não foi autorizada pelos órgãos ambientais”, <https://imazon.org.br/imprensa/mais-da-metade-da-area-com-exploracao-madeireira-no-para-nao-foi-autorizada-pelos-orgaos-ambientais/>

Noticias ONU, “Brasil está en un camino ambiental trágico y venenoso, asegura un experto de la ONU”, Naciones Unidas, 2021, <https://news.un.org/es/story/2019/12/1466651>