

Honorable Diputado

CRISPIANO ADAMES

E. S. D.

Honorable Señor Presidente:

En uso de las facultades conferidas por la Constitución Política de la República de Panamá, y los artículos 108 y 109 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, a mi persona en calidad de Diputado de la República, me honro en presentar a través de su conducto, para la consideración de este Hemiciclo Legislativo, el presente Anteproyecto de Ley **“QUE MODIFICA Y ADICIONA DISPOSICIONES AL TEXTO ÚNICO DE LA LEY GENERAL DE AMBIENTE, LEY 41 DE 1 DE JULIO DE 1998, PARA GARANTIZAR UNA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EFECTIVA EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL”** el cual merece la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ¿Qué es una Evaluación de Impacto Ambiental y cuál es la relevancia de la participación pública en este proceso?

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es un sistema aplicado y aceptado en Panamá e internacionalmente para identificar, predecir, evaluar y mitigar los impactos potenciales que pueden tener los proyectos de desarrollo sobre el medio ambiente y la sociedad, antes de tomar decisiones y establecer compromisos¹. El Texto Único de la Ley General de Ambiente, Ley 41 de 1 de julio de 1998, define a la evaluación de impacto ambiental como el “sistema de advertencia temprana para la toma de decisiones, cuya finalidad es verificar continuamente el cumplimiento de las normas y políticas ambientales de proyectos públicos y privados. Este instrumento permite anticipar, prevenir y gestionar los impactos ambientales, así como integrar las consideraciones ambientales al diseño, formulación y ejecución de obras, actividades y proyectos”².

El objetivo principal de una EIA es garantizar un alto nivel de protección del medio ambiente: en este sentido, los proyectos que "puedan tener efectos adversos significativos en el medio ambiente" se someten a una EIA por motivos de precaución. Una EIA, a diferencia de una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), se realiza a nivel individual para planes de desarrollo

¹ EPA, ‘Guía de Participación Ciudadana En El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental En Panamá’ <https://www.pceiapanama.com/_files/ugd/0c8135_7b0b8de97aec49c8971a8f69ea47315c.pdf>.

² Artículo 2, numeral 43, Texto Único de la Ley General de Ambiente. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28131_A/GacetaNo_28131a_20161004.pdf

únicos a gran escala. Los Estados pueden fijar umbrales o criterios para determinar cuáles de esos proyectos deben someterse a evaluación" o examinar los proyectos "caso por caso"³.

La participación pública es un principio fundamental de la EIA. La inclusión de las opiniones del público afectado e interesado ayuda a garantizar que el proceso de toma de decisiones sea equitativo y justo y conduce a una elección más informada y a mejores resultados medioambientales y sociales. Por ello, la participación pública es clave durante todo el sistema de EIA para así asegurar que las voces de aquellas personas que pudieran ser afectadas, directa o indirectamente, así como toda persona interesada en participar, sean consideradas en cuanto a la toma de decisiones. Es sumamente importante tomar en cuenta e incluir los puntos de vista de la comunidad porque permite que la población tenga la oportunidad para influenciar en el proceso de la toma de decisiones, lo que ayuda a incrementar el potencial de éxito de los proyectos y fortalece su "licencia social para operar". La "licencia social para operar" existe cuando un proyecto cuenta con la aprobación continuada de la comunidad local y otras partes interesadas, la aprobación continuada o la amplia aceptación social y, con mayor frecuencia, como aceptación continuada⁴. Este concepto guarda estrecha relación con el de legitimidad de los proyectos, obras o actividades en un contexto democrático: "La legitimidad no es una mercancía que se posea o intercambie, sino una condición que refleja la alineación cultural, el apoyo normativo o la consonancia con las normas o leyes pertinentes"⁵. Por estas razones, el grado de legitimidad del cual goza un proyecto, obra o actividad, dependerá en gran medida del nivel de participación pública del cual gozó el proyecto, obra o actividad durante su proceso de preparación, estudio, y desarrollo. Entre los indicadores utilizados para medir el nivel de "licencia social para operar" o de "legitimidad" pública que goza un proyecto, se encuentran los siguientes que refuerzan la importancia de garantizar un proceso de participación pública abierto, inclusivo y efectivo:

- *Tratan a todo el mundo con justicia.*
- *Respetan nuestra forma de hacer las cosas.*
- *Nuestra organización y ellos tienen una visión similar del futuro de esta región.*
- *Dan más apoyo a aquellos a los que afecta negativamente.*
- *Comparten la toma de decisiones con nosotros.*
- *Tienen en cuenta nuestros intereses.*
- *Comparten abiertamente la información que es relevante para nosotros⁶.*

Según André et al., la participación pública en el proceso de EIA "es la intervención de personas y grupos que se ven afectados positiva o negativamente por un proyecto, programa, plan o política propuestos, o que están interesados en ellos, y que están sujetos a un proceso de toma de

³ 'Environmental Impact Assessment and Public Participation under EU Law | Legal Seeds', *YEE* (12 April 2022) <<https://yeenet.eu/environmental-impact-assessment-and-public-participation-under-eu-law-legal-seeds/>>.

⁴ Kathleen M Wilburn and Ralph Wilburn, 'Achieving Social License to Operate Using Stakeholder Theory' (2011) 4(2) *Journal of International Business Ethics*; Marietta 3.

⁵ Joel Gehman, Lianne M Lefsrud and Stewart Fast, 'Social License to Operate: Legitimacy by Another Name?' (2017) 60(2) *Canadian Public Administration* 293 ('Social License to Operate').

⁶ Ibid.

decisiones"⁷. Visto de otro modo, el ejercicio de la participación pública en los procesos de tomas de decisiones ambientales, particularmente en los procesos de evaluación de impacto ambiental, son la materialización directa del enfoque basado en derechos humanos que proveen numerosos tratados ambientales multilaterales. El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que se basa normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y está operacionalmente dirigido a promover y proteger los derechos humanos⁸. Su objetivo es analizar las desigualdades que se encuentran en el corazón de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y las distribuciones injustas de poder que impiden el progreso del desarrollo y que a menudo resultan en grupos de personas que se quedan atrás⁹. En ese sentido, para evitar el agravamiento de las desigualdades sociales existentes y promover la protección del ambiente y el goce de los derechos humanos, la participación pública efectiva es uno de los derechos humanos ambientales más importantes.

Los procesos de evaluación de impacto ambiental, son probablemente el proceso de toma de decisiones ambientales más conocido y utilizado en Panamá y a nivel mundial. Por ello, bajo un marco jurídico internacional que promueve la aplicación de enfoques basados en derechos, es deber fundamental de los Estados velar por que el público afectado e interesado por los impactos ambientales y sociales de un proyecto, obra o actividad, participe efectivamente, desde las etapas iniciales del proceso, con la información adecuada, provista de forma culturalmente adecuada y con plazos razonables que se ajusten a cada uno de los contextos específicos.

Como destacamos, el requisito de la participación pública durante el proceso de EIA está respaldado por una serie de instrumentos jurídicos internacionales, como la Convención de Aarhus, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Convención sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo, el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, la Agenda 21 y, más recientemente, el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Justicia en Materia de Medio Ambiente en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú. Este último acuerdo fue ratificado por Panamá mediante la Ley 125 de 2020.

El desarrollo jurídico en apoyo de la participación pública suele estar motivado por factores relacionados con la legitimidad y la toma de decisiones democrática¹⁰. Tener voz en la toma de

⁷ Philip Omenge et al, 'PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT AND ITS SUBSTANTIVE CONTRIBUTION TO ENVIRONMENTAL RISK MANAGEMENT: INSIGHTS FROM EIA PRACTITIONERS AND OTHER STAKEHOLDERS IN KENYA'S RENEWABLE ENERGY SUB-SECTOR' (2019) 133 ('PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT AND ITS SUBSTANTIVE CONTRIBUTION TO ENVIRONMENTAL RISK MANAGEMENT').

⁸ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, 'GNUDS | Enfoque basado en los Derechos Humanos' (2023) <<https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>, <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>>.

⁹ Ibid.

¹⁰ Lavanya Rajamani and Jacqueline Peel (eds), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford University Press, Second Edition, New to this Edition., 2021).

decisiones no implica un veto para los miembros del público¹¹. Sin embargo, como hemos señalado, la confianza en las autoridades públicas y la aceptación de las decisiones aumentan si las personas, grupos o comunidades pueden expresar sus opiniones en el desarrollo, aplicación, ejecución y cumplimiento de las normas jurídicas y las políticas¹². Puesto de otro modo, la participación pública puede incluso contribuir a que las decisiones gubernamentales sean más eficaces, al aumentar la legitimidad y la aceptabilidad de las decisiones adoptadas¹³.

2. El Acuerdo de Escazú y los estándares fijados respecto a la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales

El Acuerdo de Escazú, administrado por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y aplicable a Panamá, está muy influido por el Convenio de Aarhus y sigue su estructura, aunque vincula más explícitamente las obligaciones de las partes a los derechos del público. El objetivo de este Acuerdo es “garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”¹⁴. Este Acuerdo define al *público* como “una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas, que son nacionales o que están sujetos a la jurisdicción nacional del Estado Parte”¹⁵. En otras palabras, esta definición incluye a individuos, grupos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y de base comunitaria (OBC), movimientos sociales, la academia, pueblos indígenas, y comunidades locales que no tienen afiliación alguna con el gobierno o la administración pública.

Para lograr que dentro del proceso de evaluación de impacto ambiental el público participe efectivamente, debe garantizarse primero el derecho de acceso a la información ambiental. Este derecho no sólo facilita una participación significativa en la toma de decisiones medioambientales, sino que también permite al público evaluar continuamente los asuntos que afectan a su entorno vital. Por su parte, el acceso a la justicia ambiental se refiere al derecho a que las decisiones, actos y omisiones de la administración pública y de los agentes privados en perjuicio del ambiente sean revisados legalmente, así como violaciones a los derechos de acceso a la información y participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. Proporciona así un medio para asegurarse de que las autoridades públicas aplican la ley

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Artículo 1, Acuerdo de Escazú. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/S2200798_es.pdf

¹⁵ Ibid. Artículo 2, inciso d.

correctamente y para que rindan cuentas en gestión y conservación ambiental. En distintos grados, estos derechos de participación pueden dar a los ciudadanos la oportunidad de:

- aumentar su conciencia general;
- expresar sus opiniones;
- influir y participar en la toma de decisiones, la legislación y la elaboración de políticas sobre asuntos relacionados con el medio ambiente;
- provocar revisiones de decisiones, actos y omisiones administrativas de las autoridades públicas;
- impugnar actos de agentes privados;
- hacer que se cumpla la legislación vigente; y
- disfrutar de estos derechos y oportunidades sin ser discriminados, penalizados, perseguidos o acosados.

En el marco específico del proceso de evaluación de impacto ambiental, los artículos 7.2, 7.16 y 7.17 del Acuerdo de Escazú aplican de forma exclusiva a proyectos, obras o actividades con un impacto significativo sobre el ambiente, lo que implica que estos artículos sientan los estándares fundamentales que deben orientar la participación pública en el proceso de EIA:

Artículo 7

Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales

...

2. Cada Parte garantizará mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud.

...

16. La autoridad pública realizará esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promoverá acciones específicas para facilitar su participación.

17. En lo que respecta a los procesos de toma de decisiones ambientales a los que se refiere el párrafo 2 del presente artículo, se hará pública al menos la siguiente información:

a) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto;

- b) la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo;*
- c) la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos;*
- d) un resumen de los puntos a), b) y c) del presente párrafo en lenguaje no técnico y comprensible;*
- e) los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate;*
- f) la descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible; y*
- g) las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.*

La información referida se pondrá a disposición del público de forma gratuita, de conformidad con el párrafo 17 del artículo 5 del presente Acuerdo.

Además de estos artículos específicos, el resto del artículo 7 del Acuerdo de Escazú contiene disposiciones aplicables a todos los procesos de tomas de decisión ambientales, incluyendo a los procesos de evaluación de impacto ambiental. En resumen, las normas generales y elementos básicos que de conformidad con los estándares del Acuerdo de Escazú deben cumplirse en todos los procesos de toma de decisiones ambientales son:

1. Carácter abierto e inclusivo de los procesos:

El artículo 7.1 del Acuerdo de Escazú dispone que los Estados parte deben asegurar el derecho de participación del público y para ello, implementar una participación abierta e inclusiva. Según la Guía de Implementación del Acuerdo de Escazú, las características de “abierto” e “inclusiva” se refuerzan mutuamente¹⁶. Los procesos de participación estarán abiertos a los integrantes del público que estén interesados, sobre la base de la igualdad y la no discriminación, y en ellos se procurará activamente que participen todos los sectores de la sociedad. Además, los procesos deben ser transparentes y de carácter público. Por otro lado, el artículo 7.16 establece el deber de debida diligencia de los Estados de “identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente”. Esta disposición es relevante toda vez que la realización de los mejores esfuerzos para garantizar la inclusión del público directamente afectado es una parte fundamental de la inclusividad que debe permear todo proceso de evaluación de impacto ambiental.

¹⁶ CEPAL, ‘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: Guía de Implementación’ <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48494/3/S2200677_es.pdf>.

2. *Participación del público en etapas iniciales*

Uno de los aspectos clave de la participación pública es el momento en que esta ocurre. El artículo 7.4 dispone que el público debe participar desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones. La Guía de Implementación del Acuerdo de Escazú señala lo siguiente sobre este aspecto:

“Que el público participe en las primeras etapas ofrece múltiples beneficios. Además de permitir que el público contribuya de forma significativa al proceso, también permite que el responsable de tomar la decisión considere debidamente las observaciones u objeciones presentadas en un momento en que es más fácil hacer los cambios que correspondan, incluso en el propio proceso. También cabe esperar que, al involucrar al público desde el principio, el responsable de tomar la decisión esté en mejores condiciones de prever, prevenir y resolver los posibles conflictos. En el Acuerdo no se define el término “etapas iniciales”, pero la propia naturaleza del proceso de participación pública exige que esta ocurra cuando todas las opciones están abiertas, cuando no se ha tomado ninguna decisión, y cuando los comentarios, las mejoras y las alternativas del público pueden considerarse de forma rigurosa, auténtica y exhaustiva. Por lo tanto, la participación debe comenzar al principio del proceso, cuando la decisión está en su fase de formación, y con la suficiente antelación como para que incide de forma efectiva en la decisión que se está considerando. Cuanto antes pueda participar el público, más efectiva puede ser su participación, lo que da legitimidad y permite que las personas se identifiquen y que se tengan en cuenta las opiniones discrepantes. A los efectos de establecer si la oportunidad de participar se da en las etapas iniciales, hay que examinar todo el proceso de toma de decisiones, desde su inicio hasta su conclusión, para determinar cuándo la participación pública debe tener lugar para cumplir su objetivo. En este sentido, es fundamental saber con certeza absoluta cuándo empieza y termina el proceso de toma de decisiones”.

Asimismo, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, (EPA, por sus siglas en inglés), en su Guía de Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en Panamá, destaca lo siguiente sobre la importancia de garantizar la participación desde las etapas iniciales del proyecto, obra o actividad:

“La participación ciudadana inicia en una etapa temprana, previa al proceso de EIA y continúa durante toda la vida del proyecto. En un proceso inclusivo, accesible y oportuno, que se realiza de manera transparente y pública. Consiste en facilitar información a los interesados de una manera apropiada, permite la reflexión de las opiniones de la ciudadanía para la toma de decisiones. La participación ciudadana significativa deberá ser conducida acorde con los riesgos e impactos potenciales del proyecto propuesto, los actores que serán afectados por éste y otros aspectos”¹⁷.

3. *Plazos razonables*

¹⁷ EPA (n 1).

No existe una definición única de lo que en general se considera un plazo razonable, por lo que la determinación del momento oportuno depende de cada proceso concreto y del tipo de decisión, así como del contexto dado¹⁸. Para determinar los plazos adecuados se deberán tener en cuenta la cantidad de información que se debe proporcionar y la calidad de ésta, así como la naturaleza de la decisión que se ha de tomar y la preparación necesaria para participar de forma significativa en el proceso¹⁹.

Los plazos también deben ser compatibles con los relativos al acceso público a la información pertinente. A la hora de establecer los plazos también hay que tener en cuenta otras consideraciones sociales, como los fines de semana y los días feriados, condiciones meteorológicas, entre otros elementos. Además, al determinar los plazos adecuados se deben considerar las circunstancias específicas de personas y grupos concretos, que pueden tener diferentes niveles de alfabetización, hablar un idioma distinto o tener otras dificultades particulares, lo que objetivamente los sitúa en desventaja. Es posible que haya que adaptar los plazos en consecuencia para garantizar que sean razonables y que se ajusten al párrafo 10.

Los plazos razonables deberán reunir las siguientes condiciones: i) permitir que el público tenga a su disposición toda la información necesaria, pero también que examine y comprenda la información y se forme una opinión al respecto; ii) conceder al público el tiempo suficiente para expresar sus opiniones y prepararse para los procedimientos, reuniones, consultas o audiencias previstas, teniendo en cuenta las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género, y iii) permitir que el responsable de tomar la decisión tenga debidamente en cuenta los comentarios y las observaciones. Todo ello contribuye a la efectividad general del proceso de participación pública, legítima la decisión y genera adhesión e identificación. También se deberá informar al público de estos plazos y de las oportunidades que tendrá para participar. Además, estos plazos razonables deben respetarse en todas las etapas en las que se prevea la participación del público.

4. Suministro de información adecuada para participar

El artículo 7.4 dispone que para participar de manera efectiva en el sistema de EIA y emitir comentarios sobre un proyecto, la ciudadanía y otros actores claves o grupos de interés deberán tener acceso a toda la información relevante (esto incluye acceso a información técnica). La información deberá ser provista en un lenguaje comprensible o no técnico, de una manera accesible y en tiempo oportuno²⁰. El artículo 7.17 del Acuerdo de Escazú establece una lista no exhaustiva de la información mínima que debe hacerse pública para promover una participación pública efectiva:

- a) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto;*

¹⁸ CEPAL (n 16).

¹⁹ Ibid.

²⁰ EPA (n 1).

- b) la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo;*
- c) la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos;*
- d) un resumen de los puntos a), b) y c) del presente párrafo en lenguaje no técnico y comprensible;*
- e) los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate;*

Para participar de manera efectiva en el sistema de EIA y emitir comentarios sobre un proyecto, la ciudadanía y otros actores claves o grupos de interés deberán tener acceso a toda la información relevante (esto incluye acceso a información técnica). Esta información necesaria dependerá también de la fase de participación en la cual se encuentra (estudio de prefactibilidad, elaboración del EIA, entre otros). La información deberá ser provista en un lenguaje comprensible, de una manera accesible y en tiempo oportuno.

5. Oportunidad de presentar observaciones y que las autoridades las tomen debidamente en cuenta

Según la Guía de Implementación del Acuerdo de Escazú, hay diferentes maneras en que la autoridad pública puede tener debidamente en cuenta las observaciones del público:

1. Se pueden registrar las observaciones presentadas por escrito.
2. Se pueden grabar las audiencias públicas y utilizar transcripciones.
3. Se pueden reunir o agrupar las observaciones similares.

Se puede proporcionar información a los participantes de forma individual o por medio de publicaciones generales sobre cómo la autoridad decisoria toma en cuenta las observaciones del público.

Las autoridades públicas también pueden optar por reunirse con integrantes del público para comprender mejor las preocupaciones planteadas y explicar cómo estas se han tenido en cuenta. Una buena forma de demostrar que las observaciones se han tenido realmente en cuenta es que el responsable de tomar la decisión justifique cada una de las observaciones concretas que se hayan recibido y explique cómo estas se han tenido en cuenta y por qué se han aceptado o rechazado, o cómo se han incorporado a la decisión o han incidido en ella o no lo han hecho.

También es posible que la autoridad pública aborde todas las inquietudes planteadas en las observaciones, es decir, que en lugar de referirse a cada observación en particular, se refiera a las categorías o tipos de inquietudes planteadas en ellas. Las inquietudes coincidentes o comunes pueden abordarse todas a la vez²¹. Lo relevante sobre este aspecto es no dejar de lado las consideraciones, comentarios u oposiciones que puedan tener los miembros del público, y explicar, de forma clara y oportuna, por qué sí o por qué no sus observaciones fueron tomadas en cuenta o no.

²¹ CEPAL (n 16).

6. *Atención específica a personas y grupos en situación de vulnerabilidad*

El artículo 7.14 del Acuerdo de Escazú establece un deber de debida diligencia de las autoridades, de “realizar esfuerzos” para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación. En muchos casos, los proyectos, obras o actividades de gran escala, se ubican en zonas de difícil acceso en donde residen diversas personas y comunidades en situación de vulnerabilidad. Los grupos en situación de vulnerabilidad son “se definen como aquellos que encuentran especiales dificultades para ejercer con plenitud los derechos de acceso debido a las circunstancias o condiciones que se entiendan en el contexto nacional de cada Parte y de conformidad con sus obligaciones internacionales”²². Para poder facilitar la participación de estos grupos, es necesario incluir consideraciones para facilitar la participación de comunidades que usen otro idioma o dialectos, mujeres, personas con discapacidades, personas que viven por debajo de la línea de la pobreza, la gente sin tierra, y representantes de menores y de los adultos mayores²³. Podría ser que se necesita apoyo adicional para asegurar la participación de estos grupos. Depende de la magnitud del proyecto y la representatividad de estos grupos en el área.

3. **Deficiencias de las disposiciones contenidas en el Capítulo III “Evaluación de Impacto Ambiental” del Texto Único de la Ley General de Ambiente, Ley 41 de 1 de julio de 1998**

Si bien la Participación Ciudadana establecida en la normativa ambiental de la República de Panamá inicia formalmente desde la **elaboración** del Estudio de Impacto Ambiental, es importante que el promotor pueda involucrar a la ciudadanía desde etapas más tempranas, tales como el Estudio de Prefactibilidad del proyecto, obra o actividad. La participación pública en la evaluación del impacto ambiental (EIA) a menudo no cumple los requisitos de las mejores prácticas en el avance hacia el desarrollo sostenible, sobre todo en el caso de las comunidades desfavorecidas y marginadas²⁴. Esto se debe, entre otras razones, a que la legislación no identifica adecuadamente todas las etapas que comprende un proceso de evaluación de impacto ambiental en la práctica. El artículo 9 del Texto Único de la Ley General de Ambiente solo reconoce cuatro etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental, cuando en realidad deben ser seis:

- ***Etapas más tempranas (previo a la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental):*** o

Paso 1: Participación Ciudadana en el Estudio de Prefactibilidad

Paso 2: Participación Ciudadana previo a la elaboración del EsIA

²² Ibid.

²³ EPA (n 1).

²⁴ Luke A Sandham, Jason J Chabalala and Harry H Spaling, ‘Participatory Rural Appraisal Approaches for Public Participation in EIA: Lessons from South Africa’ (2019) 8(10) *Land* 150 (‘Participatory Rural Appraisal Approaches for Public Participation in EIA’).

- ***Etapas de Elaboración, Proceso de EIA, y Seguimiento, Control y Fiscalización del EsIA:***

o Paso 3: Participación Ciudadana en la Investigación y Elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) y su Plan de Manejo Ambiental (PMA)

o Paso 4: Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (Fase de Admisión y Evaluación y Análisis)

o Paso 5: Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (Fase de Decisión)

o Paso 6: Participación Ciudadana en el Seguimiento, Control y Fiscalización Ambiental del Estudio de Impacto Ambiental y su Plan de Manejo Ambiental (PMA)²⁵

Por estas razones, consideramos que la participación pública debe permear las seis etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental detalladas arriba para que esta sea ajuste a los estándares internacionales fijados por el Acuerdo de Escazú. No obstante, para ello, primero es necesario redefinir las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental en la Ley General de Ambiente, y dejar claro que la participación pública debe formar parte de cada una de estas etapas, con la información adecuada y en lenguaje comprensible que se requiera de conformidad con la etapa del EIA en el que se encuentra el proceso.

Por otro lado, el artículo 12 del Texto Único de la Ley General de Ambiente si bien contempla alguno de los estándares fijados en el Acuerdo de Escazú, solo cumple con algunos de estos de forma parcial. Primero, este artículo hace referencia a que el Ministerio de Ambiente hará de conocimiento público la presentación de los estudios de impacto ambiental para su consideración. No obstante, el Acuerdo de Escazú exige que la autoridad competente vaya más allá que simplemente hacer de conocimiento público el EIA: exige que se notifique al público desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones y se difunda de manera proactiva, oportuna y comprensible la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar (art. 7.1, 7.4 y 7.6). Por último, este artículo menciona que el Ministerio de Ambiente “otorgará un plazo para los comentarios sobre la actividad, obra o proyecto propuesto, que será establecido en la reglamentación de acuerdo con la complejidad del proyecto, obra o actividad”. Sin embargo, no se hace referencia a la necesidad de que sea un plazo “razonable”, determinado de conformidad con la cantidad de información que se debe proporcionar y la calidad de ésta, así como la naturaleza de la decisión que se ha de tomar y la preparación necesaria para participar de forma significativa en el proceso. Además de la complejidad del proyecto, la razonabilidad de los plazos dependerá de tener en cuenta otras consideraciones sociales, como los fines de semana y los días festivos. Además, deben considerarse aspectos tales como niveles de alfabetización, ubicación de la comunidad directamente afectada, idiomas distintos al español que se hablen en la comunidad directamente afectada, u otros elementos que los puedan colocar en algún tipo de desventaja. Por otro lado, si bien el artículo establece que deben existir plazos para comentarios sobre el

²⁵ EPA (n 1).

proyecto, obra o actividad, este no establece que dichos comentarios deben ser tomados debidamente en cuenta, ya sea respondiendo a cada uno de ellos, involucrando a la comunidad en formas de participación activa tales como reuniones y foros, o informando sobre el porqué sí o por qué no sus observaciones y comentarios fueron incorporados y cómo afectaron el desarrollo o diseño del proyecto, obra o actividad en cuestión.

Entre otros elementos básicos del Acuerdo de Escazú que omiten estas disposiciones del Texto Único de la Ley General de Ambiente, se encuentran los siguientes:

- No se destaca el deber de realizar esfuerzos para para identificar al público directamente afectado por el proyecto, obra o actividad. (artículo 7.16)
- No se menciona el deber de identificar y apoyar a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad para que participen efectivamente en el proceso de evaluación de impacto ambiental. (artículo 7.14)
- No se hace referencia al deber de la autoridad de garantizar que se puedan presentar comentarios u observaciones por cualquier medio apropiado, tales como escritos, verbales o electrónicamente, entre otros. (artículo 7.7)
- No se menciona el deber de la autoridad de tomar debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación, aunque esto no implique un derecho de veto de las personas o comunidades. (artículo 7.7)
- No se establece el deber de informar al público, de forma proactiva, sobre la decisión adoptada e informarles sobre las acciones administrativas y judiciales pertinentes que pueden incoar en contra de la decisión adoptada, y permitir que estas se ejerzan. (artículo 7.9)
- No se establece el deber de informar sobre los motivos y fundamentos que sustentan la decisión, así como sobre el modo en que se tuvieron en cuenta las observaciones. (artículo 7.8)

Estos vacíos normativos impiden que el proceso de evaluación de impacto ambiental en Panamá se ajuste a los estándares de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia ambiental fijados por el Acuerdo de Escazú, el cual es un tratado ambiental vinculante, por lo cual sus disposiciones son de obligatorio cumplimiento.

Por otro lado, si no se establecen estos estándares a nivel de Ley, es posible que el proceso de evaluación de impacto ambiental, se siga deformando en perjuicio del derecho de participación del público, como ha ocurrido en el pasado.

4. Conclusión

Esta propuesta de ley tiene como objetivo incorporar los estándares internacionales establecidos en el Acuerdo de Escazú en la Ley General de Ambiente, con el fin de mejorar el acceso a la información, la participación pública y la justicia ambiental en los procesos de evaluación de

impacto ambiental. Aunque la regulación específica de estas disposiciones corresponde al Órgano Ejecutivo, esta ley establece los requisitos mínimos que todos los procesos de evaluación de impacto ambiental en Panamá deben cumplir para asegurar una participación pública real, oportuna y efectiva. De esta manera, se busca que las decisiones sean más informadas e incorporar las preocupaciones, condiciones y perspectivas de las comunidades afectadas por un proyecto, así como del público en general. Es fundamental reconocer que para lograr un verdadero desarrollo sostenible que prevenga la degradación del ambiente y las comunidades, es necesario incluir sus voces en los procesos de toma de decisiones.

ANTEPROYECTO DE LEY N° _____

De _____ de _____ 2023

“QUE MODIFICA Y ADICIONA DISPOSICIONES AL TEXTO ÚNICO DE LA LEY GENERAL DE AMBIENTE, LEY 41 DE 1 DE JULIO DE 1998, PARA GARANTIZAR UNA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EFECTIVA EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE CONFORMIDAD CON LOS ESTÁNDARES DEL ACUERDO DE ESCAZÚ”

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Artículo 1. Se modifica el artículo 9 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, así:

Artículo 9. El Ministerio de Ambiente se asegurará de que el Promotor de una actividad, obra o proyecto garantice una participación pública lo más amplia e inclusiva posible, que comience desde las etapas iniciales y continúe a lo largo de todo el proceso de evaluación de impacto ambiental, que se compone de las siguientes etapas:

1. Etapa de elaboración del Estudio de Prefactibilidad o su equivalente.
2. Etapa de pre-elaboración del Estudio de Impacto Ambiental.
3. Etapa de investigación y elaboración del Estudio de Impacto Ambiental y su Plan de Manejo Ambiental.
4. Etapa de presentación, admisión, evaluación y análisis del Estudio de Impacto Ambiental.
5. Etapa de decisión sobre el Estudio de Impacto Ambiental.
6. Etapa de seguimiento, control y fiscalización ambiental del Estudio de Impacto Ambiental y su Plan de Manejo.

Es importante que el promotor se asegure de que el público esté informado sobre el proyecto, obra o actividad en cuestión, y que se garantice la participación de comunidades directamente afectadas, autoridades locales y otros actores clave o grupos de interés. Además, el promotor debe asegurar que la información relevante esté disponible en lenguaje comprensible y en tiempo oportuno para que la participación sea efectiva. El Ministerio de Ambiente se encargará de supervisar el cumplimiento de estas medidas para garantizar una evaluación de impacto ambiental adecuada y una toma de decisiones responsable.

Artículo 2. Se adiciona el artículo 9-A al Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, así:

Artículo 9-A. Etapa de elaboración del Estudio de Prefactibilidad o equivalente. Durante esta etapa, el Promotor debe informar al público y cumplir los siguientes objetivos:

- A. Asegurar que el público conozca la propuesta del proyecto, obra o actividad.
- B. Verificar si se requiere un Estudio de Impacto Ambiental u otro instrumento de gestión ambiental.
- C. Proporcionar toda la información relevante sobre el proyecto, obra o actividad disponible hasta el momento, incluyendo la decisión tomada con base en el Estudio de Prefactibilidad.

Artículo 3. Se adiciona el artículo 9-B al Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, así:

Artículo 9-B. Etapa de pre-elaboración del Estudio de Impacto Ambiental. Durante esta etapa, el Promotor debe informar, consultar e involucrar al público para lograr una participación pública más abierta e inclusiva, con los siguientes objetivos:

- A. Identificar claramente a las comunidades, autoridades locales u otros grupos de interés que podrían verse afectados o beneficiados por la propuesta de proyecto.
- B. Apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para que se involucren de manera oportuna y activa en el proceso.
- C. Asegurar que el público esté completamente informado sobre la propuesta de proyecto y las preocupaciones asociadas al mismo en un lenguaje comprensible y oportuno, para que su derecho de participación sea efectivo.
- D. Dar la oportunidad al público, actores claves y grupos de interés de expresar sus opiniones acerca del proyecto y cualquier aspecto que pueda ser considerado en la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental.

Artículo 4. Se adiciona el artículo 9-C al Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, así:

Artículo 9-C. Investigación y elaboración del Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental. Durante esta etapa, el Promotor debe aplicar el nivel mínimo de participación pública de informar, consultar e involucrar, y cumplir con los siguientes objetivos:

- A. Informar al público y grupos de interés sobre el proyecto.
- B. Permitir que el Promotor y el consultor tengan acceso a la información más pertinente, incluyendo las perspectivas locales, para una investigación efectiva.
- C. Recopilar comentarios, inquietudes y expectativas del público y grupos de interés, y explicar cómo se consideraron en la elaboración del estudio de impacto ambiental y su plan de manejo.
- D. Mantener buenas relaciones entre el Promotor y el público, en particular la comunidad directamente afectada.

Artículo 5. Se adiciona el artículo 9-D al Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, así:

Artículo 9-D. Presentación, admisión, evaluación y análisis del Estudio de Impacto Ambiental. Durante esta etapa, el Promotor debe aplicar un nivel mínimo de participación pública, que incluya informar, consultar e involucrar, y cumplir los siguientes objetivos:

- A. Informar al público, actores clave y grupos de interés acerca del Estudio de Impacto Ambiental y del proceso de evaluación.
- B. Recopilar y evaluar los comentarios, puntos de vista y consideraciones del público, en particular de la comunidad directamente afectada y de grupos y personas en situación de vulnerabilidad, para tomar decisiones en conformidad con la normativa ambiental nacional e internacional.
- C. Analizar los comentarios emitidos y considerarlos en la toma de decisiones.
- D. Dar respuesta adecuada a los comentarios recibidos.
- E. Mantener una comunicación fluida y relaciones positivas entre el público, comunidad directamente afectada, personas y grupos en situación de vulnerabilidad, actores clave o grupos de interés, las autoridades ambientales y el promotor.

Artículo 6. Se adiciona el artículo 9-E al Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, así:

Artículo 9-E. La decisión sobre el Estudio de Impacto Ambiental. Durante esta etapa, el Promotor deberá informar al público y cumplir con los siguientes objetivos:

- A. Asegurar que el público, la comunidad directamente afectada, personas y grupos en situación de vulnerabilidad, actores clave y grupos de interés, tengan conocimiento oportuno de la decisión tomada sobre el Estudio de Impacto Ambiental. Esto se puede lograr mediante la colocación de un letrero visible en el área del proyecto y en la página web del Ministerio de Ambiente, según la normativa panameña.
- B. Garantizar que el público, la comunidad directamente afectada, personas y grupos en situación de vulnerabilidad, actores clave y grupos de interés, puedan ejercer el mecanismo de apelación establecido en la normativa panameña, incluyendo el Recurso de Reconsideración y la instancia judicial a través de la Jurisdicción Contencioso Administrativo u otro.

Artículo 7. Se adiciona el artículo 9-F al Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, así:

Artículo 9-F. Seguimiento, Control y Fiscalización Ambiental del EIA y su Plan de Manejo Ambiental. El Promotor debe garantizar que durante esta etapa se involucre, consulte e informe adecuadamente al público y demás actores clave, y cumplir con los siguientes objetivos:

- A. Generar confianza y tranquilidad en el público, comunidad directamente afectada, personas y grupos en situación de vulnerabilidad, y otros actores clave o grupos de interés.
- B. Mantener informado al público, comunidad directamente afectada, personas y grupos en situación de vulnerabilidad, y otros actores clave o grupos de interés sobre el cumplimiento del proyecto aprobado.
- C. Permitir la verificación del cumplimiento de las condiciones de aprobación del proyecto por parte del público, comunidad directamente afectada, personas y grupos en situación de vulnerabilidad, y otros actores clave o grupos de interés.
- D. Aplicar oportunamente los correctivos o sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.
- E. Fomentar la comunicación y colaboración con las autoridades ambientales en la identificación y corrección de incumplimientos de proyectos aprobados.
- F. Prevenir incumplimientos que puedan afectar a terceros.
- G. Responder en tiempo y forma a consultas y preocupaciones que puedan surgir durante la ejecución de los proyectos aprobados.

Artículo 8. Se adiciona el artículo 9-G al Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, así:

Artículo 9-G. El Ministerio de Ambiente asegurará la posibilidad de presentar comentarios u observaciones en todas las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental a través de medios apropiados como escritos, verbales o electrónicos. Dichos comentarios se agregarán al

expediente y se divulgarán proactivamente en la página web del Ministerio de Ambiente en la sección correspondiente.

Artículo 9. Se adiciona el artículo 9-H al Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, así:

Artículo 9-H. El derecho a la participación pública implica que el Ministerio de Ambiente y el Promotor deben considerar adecuadamente los comentarios u observaciones presentados por el público, especialmente por las comunidades directamente afectadas y los grupos o personas en situación de vulnerabilidad. Se debe responder a cada uno de los comentarios, explicando claramente los motivos por los que se han tomado en cuenta o no. Si hay múltiples comentarios relacionados con la misma preocupación o tema, el Ministerio de Ambiente puede responder a ellos de manera conjunta, siempre y cuando se justifiquen de manera clara, legal y técnicamente adecuada y comprensible. Todos los comentarios u observaciones presentados por el público deben ser incorporados al expediente de evaluación de impacto ambiental y divulgados de forma proactiva en la página web del Ministerio de Ambiente.

Artículo 10. Se adiciona el artículo 9-I al Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, así:

Artículo 9-I. Una vez tomada la decisión de aprobar o rechazar un Estudio de Impacto Ambiental, el público tiene derecho a ser informado proactivamente sobre ella, así como las razones y fundamentos legales y técnicos que la respaldan. Esta información debe incluir detalles sobre los recursos que el público puede utilizar para impugnar la decisión si considera que sus derechos de acceso no fueron garantizados o que la decisión adoptada tendrá un impacto significativo en el medio ambiente o las comunidades.

Artículo 11. Se adiciona el artículo 9-J al Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, así:

Artículo 9-J. Para garantizar la efectividad de las disposiciones de los artículos 9 a 9-I, el Ministerio de Ambiente establecerá plazos razonables para la participación pública en cada etapa del proceso de evaluación de impacto ambiental, considerando lo siguiente:

- A. Cantidad y calidad de información a proporcionar, naturaleza de la decisión y preparación necesaria para una participación significativa.
- B. Complejidad del proyecto.
- C. Otras consideraciones sociales como fines de semana y días festivos.
- D. Niveles de alfabetización.
- E. Ubicación de la comunidad directamente afectada.
- F. Idiomas distintos al español que se hablen en la comunidad directamente afectada o elementos que puedan generar desventaja.

Artículo 12. Se adiciona el artículo 9-K al Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, así:

Artículo 9-K. Durante la etapa de presentación del Estudio de Impacto Ambiental, el Ministerio de Ambiente garantizará que se haga pública, por medios escritos y electrónicos, al menos la siguiente información en lenguaje no técnico, en todos los procesos de evaluación de impacto ambiental, independientemente de su Categoría:

- A. Descripción del área de influencia directa e indirecta del proyecto, obra o actividad, así como sus características físicas y técnicas.
- B. Descripción de los impactos ambientales, sociales y otros relevantes del proyecto, obra o actividad, incluyendo su impacto ambiental acumulativo si corresponde.
- C. Descripción de las medidas de reparación, mitigación y compensación, entre otras, para atender dichos impactos.
- D. Un resumen ejecutivo en lenguaje no técnico de los puntos a), b) y c) de este artículo.
- E. Informes y dictámenes públicos de las Unidades Ambientales Sectoriales sobre el proyecto, obra o actividad.
- F. Descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos en los que se podría realizar el proyecto, obra o actividad, incluyendo la opción de "sin proyecto".
- G. Acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del Estudio de Impacto Ambiental y su Plan de Manejo Ambiental.

Artículo 13. Se modifica el artículo 12 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, así:

Artículo 12. En proyectos, obras o actividades que puedan afectar directa o indirectamente a pueblos indígenas, el Ministerio de Ambiente asegurará consultas culturalmente adecuadas, respetando los derechos de los pueblos indígenas según las obligaciones internacionales del Estado panameño. Se aplicarán las disposiciones de los artículos anteriores para la participación pública en la evaluación de impacto ambiental, adaptadas para considerar las particularidades culturales, sociales, económicas e idiomáticas de los pueblos indígenas. El proceso de consulta previa, libre e informada para los procesos de evaluación de impacto ambiental será reglamentado con la participación de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas del país.

Artículo 14. El Ministerio de Ambiente deberá reglamentar estas disposiciones mediante un proceso participativo, abierto e inclusivo que incluya la participación activa de la sociedad civil, comunidades locales, pueblos indígenas, empresas y otros actores relevantes. Este proceso de reglamentación deberá asegurar la transparencia, la equidad y la efectiva participación de todos los interesados, para garantizar que las disposiciones establecidas en la normativa ambiental se ajusten a las necesidades y realidades de la sociedad panameña.

Artículo 15. La presente Ley modifica el artículo 9 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, adiciona los artículos 9-A, 9-B, 9-C, 9-D, 9-E, 9-F, 9-G, 9-H, 9-I, 9-J, 9-K al Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, y modifica el artículo 12 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998.

Artículo 16. La presente Ley entrará a regir dos (2) años luego de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Propuesto a la consideración de la Asamblea Nacional el día de hoy, x de xxxxxx de 2023, por el Honorable Diputado Juan Diego Vásquez G.

**H.D. JUAN DIEGO VÁSQUEZ G.
DIPUTADO DEL CIRCUITO 8-6**