

DOCTRINA

## Participación de los pueblos indígenas en la gobernanza ambiental en Paraguay: Análisis del marco jurídico e institucional

*Participation of indigenous peoples in environmental governance in Paraguay:  
Analysis of the legal and institutional framework*

Fredy Francisco Génez Báez 

*Universidad Politécnica y Artística del Paraguay*

Abel Fleitas Matto 

*Universidad de Concepción, Chile*

**RESUMEN** La vigencia plena del principio de justicia ambiental requiere, como condición necesaria, que los marcos institucionales y jurídicos desarrollen un componente procedimental basado en mecanismos que garanticen a los diferentes sectores potencialmente afectados el acceso a los procesos de toma de decisiones, en particular a los pueblos indígenas o las poblaciones rurales, grupos que tradicionalmente no han sido considerados en el entramado de actores intervinientes en la gestión ambiental de sus propios territorios. A través de este trabajo, se analizan las bases jurídicas sobre las cuales se sustenta la gobernanza ambiental en Paraguay, con el objetivo de identificar los mecanismos de participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en dicho ámbito de desenvolvimiento público y, posteriormente, determinar las posibles brechas que alejan al esquema actual de los estándares establecidos por los instrumentos jurídicos internacionales que abordan la materia. La metodología empleada es de carácter dogmático y se basa en un estudio detallado de la doctrina y de la normativa nacional y comparada, las que son objeto de revisión crítica y posterior sistematización. Los resultados obtenidos evidencian que, con la puesta en vigor del Decreto 1039/2018, se reparó el vacío de reglamentación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que había tenido lugar por varios años. No obstante, ello no implica que se encuentre garantizada la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones ambientales, ya que en la actualidad no existen canales claramente definidos que posibiliten la interlocución permanente de este sector de la población con la autoridad ambiental nacional.

**PALABRAS CLAVE** Justicia ambiental, gobernanza, pueblos indígenas, participación ciudadana.

**ABSTRACT** The full validity of the principle of environmental justice requires as a necessary condition that the institutional and legal frameworks develop a procedural component, based on mechanisms that guarantee access to decision-making to the different potentially affected sectors and, in particular, to indigenous peoples or rural populations, who have not traditionally been considered in the framework of actors involved in the environmental management of their own territories. Through this work, the legal bases on which environmental governance in Paraguay is based are analyzed, with the aim of identifying the participation mechanisms of indigenous peoples in decision-making in said area of public development and, subsequently, determine the possible gaps that distance the current scheme from the standards established by international legal instruments that address the matter. The methodology is dogmatic in nature and is based on a detailed study of the doctrine and national and comparative regulations, which are subject to critical review and subsequent systematization. The results obtained show that, with the implementation of Decree 1039/2018, the regulatory vacuum of Agreement 169 of the International Labour Organization that had existed for several years was repaired. However, this does not imply that the participation of indigenous peoples in environmental decision-making is guaranteed, since currently there are no clearly defined channels that enable permanent dialogue with the national environmental authority.

**KEYWORDS** Environmental justice, governance, indigenous peoples, citizen participation.

## Introducción

El principio de justicia ambiental plantea la necesidad de garantizar la distribución justa y equitativa de los beneficios y cargas ambientales, así como la protección de los derechos de las comunidades afectadas por la ejecución de decisiones que tienen incidencia sobre la integridad de sus territorios. Dicho axioma se basa en el postulado de que toda persona, con independencia de su origen o situación social, tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y a participar en la toma de decisiones que puedan afectarlo.

Por su parte, el logro de la participación efectiva de los pueblos indígenas en los esquemas de gobernanza ambiental se constituye como un componente crucial para la puesta en vigor de la justicia ambiental. Al respecto, es importante tener en consideración que, si bien es unánime el reconocimiento de que la conservación y transmisión de conocimientos ancestrales y la profunda conexión con la naturaleza hacen que los pueblos indígenas ejerzan un rol fundamental en la protección del ambiente,

no ha sido sino en las últimas décadas que se ha apuntalado su participación en los procesos de toma de decisiones ambientales.

En Paraguay, particularmente, aunque existe un marco legal que sienta las bases de la participación indígena en la gestión ambiental, aún persisten brechas significativas tanto en materia de adecuación a la normativa como de aplicación efectiva de su contenido. En atención a ello, este estudio propone explorar el panorama actual de los mecanismos de participación indígena en la toma de decisiones ambientales en el derecho positivo paraguayo y, asimismo, identificar brechas existentes. Se espera que los resultados del estudio sean útiles para determinar una línea base en la temática y permitan reconocer con claridad las reformas requeridas para la consecución de mejoras concretas en la materia.

### **Justicia ambiental y participación significativa**

La noción de «justicia ambiental» ha sido postulada como principio general del derecho ambiental por autores como Dominic Hervé Espejo (2015: 29), quien señala que se trata de un concepto que «se incorpora al debate ambiental a fines de los años setenta en Estados Unidos y que evoluciona desde una demanda política a un objetivo del derecho ambiental». A grandes rasgos, puede definirse en los siguientes términos:

Axioma orientador del actuar de las administraciones públicas hacia el tratamiento justo y la participación significativa de todas las personas independientemente de su raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso con respecto al desarrollo y la aplicación de las leyes, reglamentos y políticas ambientales (Donoso Cáceres, 2018: 51).

El principio referido, si bien no se encuentra consagrado expresamente dentro del ordenamiento jurídico paraguayo, sí se halla implícito en él, lo que se puede advertir a partir de una interpretación sistemática del artículo 7 de la Constitución Nacional, que reconoce el derecho subjetivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y el artículo 47 del mismo cuerpo normativo, que impone al Estado el deber de garantizar la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura.

También resulta relevante mencionar que la Política Ambiental Nacional (PAN) del 2005, aunque no lo incorpora y define expresamente en su catálogo de principios orientadores de la gestión ambiental, alude de manera explícita a él al definir que su objetivo general consiste en «la conservación y adecuación del uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura».

La vigencia del principio de justicia ambiental dentro del ordenamiento jurídico paraguayo es por sí misma un factor con fuerza suficiente para interpelar a la doctrina nacional y empujar la reflexión acerca de los mecanismos legales específicos que se han puesto en vigor con el objetivo de tornar efectivo dicho axioma en la práctica. Sin embargo, más allá de la curiosidad investigativa, existe una razón de carácter menos abstracto capaz de impulsar el abordaje de la temática. Se trata de la persistencia de conflictos socioambientales no resueltos en Paraguay, cuyo denominador común es el reclamo de determinadas comunidades (principalmente indígenas o rurales) que manifiestan ser desoídas por el Estado en sus denuncias, las que se derivan, por una parte, de la falta de acceso a servicios ambientales esenciales y, por otra, de la exposición prolongada a agentes contaminantes empleados de manera intensiva en actividades económicas como la agroindustria, que ha convertido algunos territorios en verdaderas zonas de sacrificio.<sup>1</sup> Es lo que pasa, por ejemplo, en el lugar donde se emplaza la Colonia Yerutí del departamento de Caaguazú y Campo Aguaẽ del departamento de Canindeyú.<sup>2</sup>

Resulta relevante precisar en este punto que la justicia ambiental se presenta como un objeto de estudio amplio, ya que el concepto reviste de más de una esfera constitutiva. En ese sentido, siguiendo el planteamiento del jurista Hervé Espejo (2010), si bien en lo que respecta a los servicios ambientales y cargas la justicia distributiva constituye un contenido central, no es en puridad el único. Al contrario, dicho elemento se complementa con la participación significativa, cuya concurrencia es indispensable para evitar manifestaciones de injusticia ambiental.

Lo planteado por Merlisnky (2013: 31) otorga mayor claridad a las nociones referidas previamente, en tanto la autora es explícita al apuntar que:

La desigualdad en las cargas que algunos territorios sobrellevan se constituye en una manifestación de relegación social en la que la exclusión de las comunidades de la participación en los mecanismos de toma de decisiones relevantes respecto a sus territorios es una causa común.

Consecuentemente, la vigencia plena de la justicia ambiental requiere, como condición *sine qua non*, que se encuentre desarrollado su componente procedimental, basado en mecanismos que garanticen a los sectores potencialmente afectados el acceso justo y equitativo a la toma de decisiones, en particular a grupos como los pueblos indígenas o las poblaciones rurales, que tradicionalmente han quedado fue-

---

1. Varios autores han propuesto definiciones con matices diferentes del término «zona de sacrificio». A los efectos de elaborar este trabajo, se consideró el planteamiento de Bolados García, Morales Urbina y Barraza López (2021).

2. Se puede acceder a mayor información sobre los casos de las comunidades citadas, que implicaron demandas contra el Estado paraguayo, en Valiente (2014).

ra del entramado institucional encargado de definir las acciones que inciden en los bienes ambientales (Bolados García y otros, 2021). Como lo expresa Aguilar Carvalho (2020), estos dispositivos de participación tienen lugar en el interior de lo que se denomina «gobernanza ambiental» y se constituyen a través de un marco legal y político que da base a la dinámica de los procesos decisorios.

El objeto de estudio de este trabajo es, justamente, el sustrato jurídico sobre el cual se conciben las formas de interacción entre los diversos actores que participan en la gobernanza institucionalizada actualmente en Paraguay, a través de la cual se define la política y la gestión ambiental en el sentido amplio del término. El marco analítico específico es el conjunto de disposiciones legales que configuran los mecanismos de intervención de los pueblos indígenas en dichos espacios de interrelación para la búsqueda de consenso, negociación y toma de decisiones en materias ambientales.

Se aspira a que el análisis de este objeto otorgue, por un lado, un panorama general de los dispositivos jurídicos vigentes que permiten viabilizar el acceso de los pueblos indígenas en la gobernanza ambiental. Por otro lado, también se espera que ayude a identificar las brechas que separan el esquema paraguayo actual del ideal de participación significativa que proponen los instrumentos internacionales que desarrollan los estándares de cumplimiento del principio de justicia ambiental.

## **El modelo jurídico de gobernanza ambiental en Paraguay: Evolución normativa e institucional**

### **La noción de gobernanza y su recepción en el marco jurídico paraguayo**

Como punto inicial del análisis, resulta necesario definir la noción de gobernanza, de forma que podamos imprimir claridad a uno de los conceptos centrales sobre el que se profundizará en este estudio. En ese sentido, la literatura que busca desentrañar el sentido de la expresión hace referencia al «conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales» (Maya y otros, 2019: 179).

Por su parte, Zurbriggen (2010: 22), con una enfoque más amplio, denomina gobernanza a:

Una nueva perspectiva para analizar la complejidad del proceso de toma de decisiones, generado por la pluralidad de actores involucrados que interactúan para formular, promover y lograr objetivos comunes, por medio del intercambio mutuo de conocimientos, recursos, ideas y normas.

Höhl (2020) hace alusión a que la característica esencial del concepto de gobernanza radica en que toma en consideración varios actores y postula la necesidad de incorporar a aquellos no vinculados al Estado en los procesos de negociación e interrelación en torno a la asignación de recursos públicos.

Las discusiones sobre la noción de gobernanza adquirieron vigor en Europa a partir de la década de los ochenta, lo que derivó en que el concepto se transformara rápidamente en un nuevo paradigma para explicar las modificaciones que operaron en la concepción del rol de los estados en los últimos años (Cristina Zurbriggen, 2010). En esa línea, la noción de gobernanza, en sentido amplio, encierra la idea de una heterarquía, modelo de organización de la sociedad basado en la búsqueda de horizontalidad, interdependencia y coordinación negociada entre los sistemas y organizaciones que la integran. Así, esta se presenta como alternativa al modo de ordenación social marcadamente jerárquico en el que la definición y ejecución de las políticas públicas quedan exclusivamente a cargo de la autoridad central, ejecutiva o legislativa definida en el marco de sistema de gobierno de democracia indirecta.

En este punto, resulta relevante estipular que no es materia de este trabajo incursionar en las tensiones doctrinarias que rodean al concepto de gobernanza. Sin embargo, no es posible soslayar las críticas vertidas por una parte de la doctrina, que postulan que la propuesta de gobernanza tiende a ignorar las asimetrías de poder entre los actores sociales y a presentar el espectro público como un ámbito de colaboración pero no así de conflicto (De Sousa y Rodríguez Garavito, 2007). No obstante, a los efectos de avanzar con el análisis propuesto, se adopta el enfoque de otros autores, como Loperena Rota (1999) y el previamente citado Aguilar Carvallo (2020), quienes ven en la participación comunitaria amplias posibilidades de transparentar y democratizar la gestión ambiental, así como de generar mejores condiciones para afrontar los desafíos de esta.

La tendencia hacia el nuevo modo de organización de la sociedad que fue descrita en las líneas antecedentes encuentra su correlato en el ámbito jurídico internacional y también local. En ese sentido, en 1992, el décimo principio de la Declaración de Río sobre Medio Humano y Desarrollo instó a la comunidad de naciones a asegurar que toda persona tenga acceso a la información, participe en la toma de decisiones y acceda a la justicia en asuntos ambientales, con el fin de garantizar el derecho a un medio ambiente sano y sostenible de las generaciones presentes y futuras. Dicho principio fue desarrollado con posterioridad por el Convenio de Aarhus, en Europa, y por el Acuerdo de Escazú, en la región de América Latina y el Caribe.

En lo que respecta a la esfera nacional, la Constitución paraguaya de 1992, al adoptar como forma de gobierno en su artículo 1 a la democracia representativa, participativa, pluralista y fundada en el reconocimiento de la dignidad humana, expresamente refiere a la necesidad de instaurar una democracia basada no solo en el ejercicio del poder público a través de delegados (o mandatarios), sino también en la incorporación de dispositivos de intervención o participación directa de los habitantes del territorio en el Gobierno. A partir de lo anterior, se puede aseverar que el constituyente paraguayo, siguiendo la corriente instaurada a escala global, concibió para el país una forma de gobierno de carácter heterárquico y condicionó la legiti-

dad del ejercicio del poder al desarrollo de mecanismos capaces de poner en práctica una gobernanza que, por definición, debía ser participativa.

Costa Cordella (2020: 39) alude directamente a las características de la gobernanza al definir el concepto de democracia participativa como:

El conjunto de instituciones que permiten la intervención de sujetos, sean ciudadanos u organizaciones, en procedimientos administrativos, legislativos o parlamentarios de interés público, pese a que la decisión definitiva sea tomada finalmente por el órgano facultado para ello.

Esta referencia doctrinaria fortalece la postura ya expresada de que la noción de gobernanza se encuentra implícita dentro del sistema jurídico-político paraguayo, en tanto concibe una forma de gobierno democrática e indirecta, pero a la vez participativa.

Seguidamente, es posible postular la transversalidad del concepto de gobernanza, en cuanto el derecho positivo nacional da cuenta de que este paradigma ha permeado en diferentes dimensiones o aspectos de la organización social. Como se verá a continuación, el ámbito ambiental no es la excepción, ya que en él puede verificarse una tendencia —con avances y retrocesos— hacia el establecimiento de un marco jurídico que habilite procesos y mecanismos a través de los cuales los actores políticos y sociales confluyan en la consecución de lo que algunos autores han llamado «cogestión ambiental» (Delgado, Bachmann y Oñate, 2007).

### La gobernanza ambiental: Marco institucional y jurídico en Paraguay

Al emplear el término «gobernanza ambiental», se hace referencia a las consideraciones previamente vertidas para situarlas en el ámbito específico de la gestión ambiental del territorio. En consecuencia, la gobernanza ambiental puede definirse como:

Un conjunto de mecanismos, de prácticas e instituciones formales e informales, por medio de los cuales se produce el orden social a través del control de lo que está relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales, asegurando que emerjan mecanismos adecuados de representación, participación y responsabilidad que conduzcan a la creación de instituciones de gobernanza de los bienes ambientales (Barría Meneses, 2019: 81).

La Constitución Nacional de 1992, que, como se ha mencionado, instaura una forma de gobierno en que la participación es condición esencial de legitimidad del ejercicio del poder público, también reconoce el derecho subjetivo a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado —en su artículo 7— y a la participación igualitaria a los beneficios de la naturaleza (servicios ambientales) —en su artículo 47—. La promulgación de dicha carta magna impuso al Estado el deber de desarrollar un

marco institucional participativo, con el objetivo de hacer efectivo el derecho que con anterioridad no había tenido reconocimiento jurídico.

Ahora bien, el desarrollo de un marco institucional de este tipo fue lento, lo que se ve reflejado en que, durante la última década del siglo pasado, la repartición administrativa con la principal competencia en materia de control y regulación ambiental fue la Subsecretaría de Estado de Recursos Naturales y Medio Ambiente, creada por el Decreto del Poder Ejecutivo 1924/1989 apenas como una dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Esta subsecretaría contó con tres direcciones: el Servicio Forestal Nacional, la Dirección de Parques Nacionales y Vida Silvestre y la Dirección de Ordenamiento Ambiental, esta última con competencias específicas en evaluación del impacto ambiental.

Riquelme, Medina y Bustos (2011) presentan diversas tipologías de modelos de organización institucional elaboradas a partir del análisis comparado de múltiples ordenamientos jurídicos. Entre ellas, incluyen los modelos centralizados, descentralizados, coordinados y mixtos, que son definidos a partir de un criterio general que distingue entre esquemas basados en unidad de gestión, lo que significa una concentración de funciones en un solo órgano, y aquellos sustentados en un enfoque en que las competencias ambientales se encuentran disgregadas en diversos organismos de la Administración del Estado. Con base en tal clasificación, el diseño institucional correspondiente a esta etapa puede ser caracterizado como eminentemente centralizado, debido a que las competencias ambientales fueron concentradas en una dependencia mediante la ampliación de competencias de un ministerio preexistente.

Con la conformación de la Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente se introdujo la variable ambiental dentro del campo de acción de la Administración. Sin embargo, al encontrarse la temática bajo la competencia de una instancia interna de un ministerio cuyo enfoque de acción principal es el fomento agrícola, se puede aseverar que poseyó un carácter subordinado ante un enfoque tradicional productivista. Asimismo, resulta relevante precisar que la normativa sobre la cual se estructuró el diseño institucional descrito no contiene disposiciones que establezcan mecanismos de coordinación horizontal con otras instituciones públicas o privadas, por lo que la noción de gobernanza participativa se encontraba absolutamente ausente.

Este modelo fue modificado con la promulgación de la Ley 1561/2000 que crea el Sistema Nacional del Ambiente (Sisnam), el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente, norma jurídica que definió integralmente las bases de la gobernanza ambiental hasta el 2018. Con la puesta en vigor de esta ley, se diseña el marco institucional ambiental y se incorpora una visión de Sisnam, en quien se deposita el deber de elaborar, normalizar, coordinar, ejecutar y fiscalizar la política y la gestión ambiental nacional. La estructura institucional creada pretendió abarcar la totalidad de las reparticiones públicas —de todos los niveles de gobierno— y organizaciones privadas —de derecho privado— con competencias en materia ambiental, las que,



según el mandato legal, deben actuar de forma conjunta, armónica y ordenada en la búsqueda de respuestas y soluciones a las problemáticas ambientales.

Considerando lo anterior, las diferentes reparticiones públicas, agrupaciones de la sociedad civil y entidades privadas pasan a formar parte automáticamente del Sisnam por imperio de la ley, con la PAN como el principal instrumento de unión entre ellas. Para el funcionamiento en concreto del Sisnam, la ley previó dos órganos: el Consejo Nacional del Ambiente (Conam), de carácter consultivo y deliberativo; y la Secretaría del Ambiente (Seam), órgano de carácter ejecutivo o administrativo que reemplazó a la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

La Secretaría del Ambiente se constituyó en el órgano del Sisnam encargado de la formulación, coordinación, ejecución y fiscalización de la PAN, la cual debía formular sobre la base de una amplia participación ciudadana para elevar las propuestas correspondientes al Conam. Por su parte, el Conam fue un órgano de carácter colegiado, interinstitucional, creado para actuar como instancia deliberativa, consultiva y definidora de la PAN. Si bien puede considerarse que sus funciones son limitadas al encontrarse supeditadas a lo atinente a la PAN, fue la manifestación más concreta de la idea de gobernanza participativa y el reconocimiento de la diversidad de actores con vocación para intervenir en la definición de la política y la gestión en materia ambiental (Abed y otros, 2022).

El funcionamiento del Conam fue reglamentado por el Decreto 10579/2000, que desarrolló la Ley 1561/2000 y, en su artículo 14, definió la composición y miembros del consejo: a) el secretario ejecutivo de la Seam, que es también su presidente; b) el director de Planificación Estratégica de la Seam, que tiene el carácter de secretario del Conam; c) un representante del Ministerio de Hacienda; d) un representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería; e) un representante del Ministerio de Industria y Comercio; f) un representante del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; g) un representante del Ministerio de Educación y Culto; h) un representante del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; i) un representante del Ministerio de Defensa Nacional; j) Un representante del Ministerio del Interior; k) un representante de la Secretaría Técnica de Planificación; l) un representante de Corporación de Obras Sanitarias; m) un representante de la Administración Nacional de Electricidad; n) un representante de organismos no gubernativos; ñ) representantes de los municipios afectados por los temas a ser tratados en sesión y contemplados en el orden del día; y o) otras personas que, a consideración del consejo, sean necesarias para la mejor ilustración de los diferentes temas en los que se deba tomar decisiones y formular recomendaciones. El mismo decreto estableció que la designación de representantes de las instituciones miembros del Conam debía realizarse por resolución del secretario del ambiente, a propuesta de los organismos o entidades definidas como integrantes del consejo.

Resulta oportuno mencionar que la reglamentación a la que se ha hecho referencia no incorporó como miembros originales del Conam ni al Instituto Paraguayo del Indígena, que es el organismo estatal creado especialmente para velar por el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas, ni a agrupaciones representativas de estos pueblos. No obstante, el literal n) del artículo 14 del Decreto 10579/2000, al contemplar la posibilidad de participación de representantes de organismos no gubernamentales, abrió las puertas para que lo integren dichas organizaciones de base. Más tarde, con el desarrollo reglamentario, fue integrada la Red de Entidades Privadas al Servicio de los Pueblos Indígenas, en carácter de organización no gubernamental defensora de los derechos indígenas.

El desenvolvimiento del Conam fue intermitente e irregular, hasta que finalmente fue suprimido por la Ley 6123/2018, que eleva al rango de ministerio a la Secretaría del Ambiente, la que pasa a llamarse Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (Mades).

Según las categorías planteadas por Riquelme, Medina y Bustos (2011), el diseño implementado en la segunda etapa de desarrollo institucional, que inició con la puesta en vigor de la Ley 1561/2000, puede caracterizarse como un modelo de sistema integrado, compuesto, por un lado, con una secretaría ejecutiva que se constituyó como la máxima autoridad nacional en materia de coordinación, formulación y aplicación de la política y la legislación ambiental, y, por otro lado, a través de una comisión consultiva interministerial, que también dio lugar a sectores no estatales. A partir de lo anterior, se puede aseverar que la segunda etapa de desarrollo de la institucionalidad ambiental fue la que con mayor fuerza incorporó las bases jurídicas para la implementación del paradigma de gobernanza participativa, con independencia de que en la práctica se haya logrado o no dicha visión.

Finalmente, con la entrada en vigor de la Ley 6123/2018, tuvo lugar la última modificación del marco institucional ambiental y se implementó el diseño que actualmente se encuentra vigente. Con la reforma legal, la Secretaría del Ambiente se convirtió en el Mades, que sucedió a la anterior institución como la principal repartición administrativa de carácter nacional con competencia para la ejecución de la legislación ambiental. Además, a través de su artículo 6, la ley derogó los artículos 3 a 6 de la Ley 1561/2000, con lo que desapareció el órgano consultivo y deliberativo de la PAN. A su vez, la idea del sistema establecido con el Sisnam se desintegró, ya que, aunque no exista derogación expresa del artículo 2 de dicha ley (el que, en específico, creó el Sisnam), resulta poco funcional y representativo concebir un sistema que se estructure sobre el Mades como organismo único.

Con la supresión del Conam, a partir de la entrada de vigor de Ley 6123/2018, el Mades pasó a ser el único organismo del Sisnam y quedó, de manera exclusiva, a cargo de determinar los mecanismos de la participación de otros sectores en la formulación de la PAN y en todas las demás aristas de la gobernanza ambiental. La mo-

dificación operada puede ser calificada como un paso atrás de carácter significativo en la estructuración de una gobernanza capaz de lograr una efectiva participación de los sectores con interés en incidir legítimamente en la gestión ambiental.

Resulta relevante a los efectos de este estudio indicar que, en el contexto de un Consejo Nacional del Ambiente que no perduró, se han impuesto determinadas prácticas dirigidas desde el Mades para procurar la participación pública de otros sectores interesados en la gestión ambiental. En ese sentido, en el marco de los procesos de deliberación y definición de políticas, programas y proyectos, lo usual ha sido constituir instancias *ad hoc* específicas, en las que se ha convocado a representantes de sectores cuya participación se consideró relevante. En ello, el Mades ha sido el organismo encargado exclusivamente de definir el formato de materialización de dichos espacios de participación.

En adición a lo anterior, la participación también se ha materializado en función de la aplicación de determinados instrumentos de gestión ambiental definidos en la PAN, que también cuentan con mecanismos específicos que posibilitan, en mayor o menor medida, la intervención de otros sectores en la gobernanza ambiental. Los instrumentos a los que se hace referencia son el marco legal ambiental y la evaluación de impacto ambiental, contemplados en el punto 5 de la PAN.

En cuanto al marco legal, existen leyes y reglamentos que establecen mecanismos de protección y aprovechamiento racional de determinados bienes naturales que desarrollan marcos de gobernanza específicos para dichos componentes o recursos naturales. Como ejemplo, la Resolución Seam 170 2006 creó, en su momento, el Sistema Nacional Ambiental de Gestión de Residuos Hídricos y reglamentó la conformación y el funcionamiento de los Consejos de Aguas por Cuencas Hídricas. Por su parte, la Ley 5875/2017 de Cambio Climático crea la Comisión Nacional de Cambio Climático —un organismo colegiado conformado por entidades públicas y representantes del sector privado y la sociedad en general— como una instancia deliberativa y consultiva de la Política Nacional de Cambio Climático.

Por su parte, la evaluación de impacto ambiental, que opera en la práctica como el instrumento de gestión pública ambiental por antonomasia, incluye el mecanismo de las audiencias públicas, lo que también otorga una plataforma para la participación de la comunidad en la gobernanza ambiental. Más adelante se profundizará en ambos instrumentos de gestión ambiental, desde la perspectiva de su vinculación con la participación de los pueblos indígenas en la gobernanza ambiental.

El estudio de la tercera etapa de desarrollo institucional ambiental nos otorga un panorama general de las bases jurídicas actuales sobre las que se desarrolla el análisis central de este trabajo, que busca determinar los mecanismos legales de participación específicos de los pueblos indígenas en la gobernanza ambiental. En ese sentido, habiendo llegado a este punto, se puede adelantar que el diseño de la institucionalidad general vigente no resulta propicio tras el abandono tácito de la idea de sistema, que

tenía como uno de sus pilares centrales la coordinación y participación de los múltiples actores interesados.

### **Mecanismos legales puestos en vigor para el logro de la participación indígena en la gobernanza ambiental en Paraguay**

La intersección entre los conceptos de gobernanza ambiental y de participación de los pueblos indígenas aparece con nitidez como consecuencia del auge de la corriente de internacionalización de la causa indígena, que tuvo lugar, con fuerza, a partir de la década de los ochenta y noventa del siglo pasado. Dicho marco se caracterizó, según señala la misma fuente, por:

Sucesivas y masivas movilizaciones indígenas y la aparición de movimientos indígenas organizados, en las que las principales demandas han sido la restitución de territorios ancestrales y el libre acceso a los recursos naturales; el reconocimiento oficial de las lenguas indígenas; la adaptación del sistema educativo a sus necesidades culturales; el cese de los abusos, la discriminación y el racismo por parte del Estado y de los no indígenas. En adición a lo anterior, otra exigencia ha sido el reconocimiento de su autonomía, entendida como unidad política diferenciada dentro de un Estado multiétnico, que posibilite su participación en las esferas de decisiones gubernamentales (Villalba Portillo, 2023: 23).

El proceso social descrito en las líneas precedentes también impulsó el fortalecimiento de un marco legal internacional a favor de los derechos de los pueblos indígenas. En ese sentido, en 1989 fue aprobado el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el que es considerado el instrumento jurídico de mayor alcance sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Este instrumento internacional ha empujado a los países a realizar modificaciones en sus sistemas normativos para incorporar el principio de la diversidad cultural y la garantía de los derechos colectivos. El convenio posee dos postulados básicos: el respeto de las culturas, formas de vida e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas, y la consulta y la participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan.

En la misma década de los noventa, diversos instrumentos jurídicos internacionales postularon la incorporación de los pueblos indígenas en la gobernanza de los bienes ambientales de sus territorios y en la gestión ambiental de los estados. En ese sentido, en la Declaración de Río, emitida en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se celebró en Río de Janeiro en junio de 1992, se reconoce que los pueblos indígenas y sus comunidades desempeñan una función crítica en la gestión y el aprovechamiento del medio ambiente. En adición a lo anterior, en la misma conferencia fueron emitidas la Declaración de Kari-Oca y la

Carta de la Tierra de los Pueblos Indígenas, que contienen una exposición de los valores de los pueblos indígenas del mundo y el reconocimiento de su relación singular con la tierra.

Asimismo, dos de los convenios con fuerza vinculante para los Estados suscriptores que tuvieron origen en la misma Cumbre de la Tierra contienen como premisa la necesidad de participación amplia para el cumplimiento de sus objetivos. En esa línea, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, ratificada en Paraguay por la Ley 251/1993, expresamente señala que se requiere la participación de todos los sectores de la sociedad para la consecución del desarrollo sostenible. Por su parte, el Convenio sobre Diversidad Biológica, ratificado en el ámbito nacional por la Ley 253/1994, reconoce que las iniciativas de conservación inciden sobre territorios ancestrales y, seguidamente, confiere relevancia al conocimiento tradicional y la utilización consuetudinaria sostenible de los recursos como claves para alcanzar sus objetivo.

Resulta útil tener en cuenta que tanto el proceso social de internacionalización de la causa indígena como la materialización de los instrumentos jurídicos ambientales internacionales referidos surgieron en un lapso que coincidió con el despliegue ideológico y jurídico que planteó una transición desde una organización social regida por una gobernanza jerárquica hacia una heterocrática, de aspiración más horizontal, conforme se reseñó en este mismo trabajo. Todo lo anterior sienta las bases para políticas que interpelan al ordenamiento jurídico interno a materializar los mecanismos jurídicos necesarios para efectivizar la participación de los pueblos indígenas en la gestión ambiental.

En este punto, se precisa que Paraguay ha adoptado normas nacionales e internacionales a través de las cuales ha reconocido derechos fundamentales de las personas y comunidades indígenas y, consecuentemente, también ha establecido un marco institucional e instrumentos para el cumplimiento de tales derechos. El capítulo 5 de la Constitución Nacional de 1992 está dedicado de manera específica a los pueblos indígenas y su artículo 65 tiene por objeto garantizar su participación en el ámbito político y social nacional. Asimismo, el previamente referido Convenio 169 de la OIT fue ratificado por la Ley 234/1993, a lo que se le suma la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, ratificada por la Ley 2128/20, y la adhesión a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 y a la Declaración de la Organización de los Estados Americanos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2016.

También resulta relevante mencionar que, antes de la puesta en vigencia de la Ley 234/1993, ya se contaba con un marco legal especial: la Ley 904/1981 o Estatuto de las Comunidades Indígenas. Esta ley, dirigida al reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, surgió en un contexto en que la constitución, puesta en vigor en 1967 durante la dictadura cívico militar, no contenía mención alguna sobre la te-

mática. No obstante, no es posible soslayar que el carácter limitado de la citada ley deriva de que fue promulgada con anterioridad al desarrollo de todo el proceso social reivindicativo de los derechos indígenas y también de la materialización de los instrumentos jurídicos internacionales descritos previamente. Debido a ello, no se pudo instrumentar mecanismos de convergencia que reflejaran la idea de dar participación a los pueblos indígenas en el marco de acción político e institucional concebido para la protección del medioambiente.

En el panorama descrito, surge el deber del Estado paraguayo de generar mecanismos para materializar la participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones en el marco de la gestión ambiental. Este deber se enmarcó en un mandato aún más extenso, consistente en establecer una gobernanza ambiental amplia. Sobre ello se ha hablado en la primera parte de este informe, indicando los avances y retrocesos legales que tuvieron lugar.

Lo que se puede expresar respecto a la materialización de mecanismos legales específicamente dirigidos a posibilitar la participación de los pueblos indígenas en la gestión pública ambiental no es muy distinto de lo que se ha dicho acerca de la conformación de la gobernanza ambiental general, es decir, aquella que busca la integración de todos los sectores y actores interesados. Al respecto, vale la pena reiterar que, durante la vigencia de los instrumentos jurídicos que instauraron y reglaron el funcionamiento del Conam, dichos cuerpos normativos no contemplaron originalmente la incorporación de representantes de organizaciones ni comunidades indígenas. Además, se debe considerar que, durante el proceso de evaluación de impacto ambiental, si bien siempre se previó la obligatoriedad de realizar audiencias públicas cuando los proyectos pudiesen afectar territorios de dichas comunidades, el proceso previsto para realizarlas dista de cumplir con los requerimientos contenidos en el Convenio 169 de la OIT.

A su vez, el proceso de consulta para la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan, si bien fue establecido por la Ley 234/1993, recién fue detallado al dictarse el Decreto 1039/2018 por el cual se aprueba el protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay. Tal desarrollo reglamentario reparó un vacío que había impedido por un extenso lapso la plena vigencia del Convenio 169 de la OIT, que tuvo lugar hasta ese momento. Según el texto del decreto, el mecanismo legal de la consulta debe ser aplicado en todos los casos en que gobiernos locales, departamentales y nacionales, empresas, instituciones financieras internacionales y otras entidades públicas, privadas e inclusive indígenas, como proponentes de proyectos, tengan interés en trabajar en Paraguay y ejecutar actividades que puedan afectar los derechos a la tierra, al territorio, la vida y los medios de vida tradicionales de los pueblos indígenas. En ese sentido, estos últimos tienen derecho a consultar sobre cualquier proyecto que pueda afectar sus tierras, territorios, recursos naturales

y medios de vida tradicionales. Esto incluye el derecho a otorgar o no su consentimiento libre, previo e informado sobre la propuesta, como también decidir si quieren participar en las consultas o terminarlas en cualquier tiempo.

El Decreto 1039/2018 desarrolla los mecanismos de ejecución de la obligación del Estado Paraguayo de aplicar el procedimiento de consulta y dispone que, aunque el objetivo de todas las consultas debe ser la búsqueda de un acuerdo entre las partes, eso no significa que todos los procesos culminarán con la aprobación del proyecto. En el fundamento del derecho de los pueblos indígenas afectados a negociar y otorgar o no su consentimiento libre e informado, está implícito el reconocimiento de que, en algunas circunstancias, los proponentes del proyecto deben aceptar que sus propuestas no serán ejecutadas y que deberán terminar con las interacciones si los pueblos indígenas afectados deciden que no quieren empezar o continuar con las consultas o si optan por no otorgar su consentimiento al proyecto.

De esta forma, la puesta en vigor del Decreto 1039/2018 constituyó el principal progreso obtenido recientemente en la materia que es objeto de estudio de este trabajo, ya que la reglamentación tuvo lugar en un contexto que, como se ha visto, estuvo signado por el desmantelamiento de la instancia que naturalmente poseía mayores condiciones para conformar el vehículo de interlocución entre los sectores competentes y con interés en la política y la gestión ambiental, como lo fue el Conam. No obstante, es claro que el proceso de consulta y consentimiento no puede, por sí solo, erigirse como el mecanismo sobre el cual se sustenten los diferentes componentes implicados en la idea de participación indígena en materia ambiental. Esto, porque dicho mecanismo fue diseñado para aplicarse en casos puntuales, es decir, no es una instancia permanente en que los integrantes tengan continuidad.

En términos concretos, la figura de la consulta y consentimiento libre, previo e informado no puede constituir la vía para la articulación de planteamientos y demandas con el nivel de complejidad que tendría lugar si se efectivizase la participación indígena en la definición y el desarrollo de la gestión ambiental nacional. Para tal efecto, la conformación de una estructura con el formato de un concejo o comisión integrada por la autoridad ambiental y por representantes de las organizaciones o pueblos indígenas tendría mejores oportunidades.

En ese sentido, el principal instrumento jurídico internacional, actualmente vigente, que posee el objetivo de impulsar la participación significativa con la finalidad de que los países suscriptores progresen en el cumplimiento de la justicia ambiental es el Acuerdo de Escazú. En su punto 7.13 establece:

Cada parte alentará el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores. Cada parte promoverá la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda.



Si bien Paraguay no ha ratificado este acuerdo, esto no implica que la ausencia de instancias análogas no pueda considerarse una brecha relevante capaz de obstaculizar mejores condiciones de participación en la toma de decisiones ambientales, más aún si se tiene en cuenta el avance de otros países en el sentido descrito, como es caso de Colombia. Este país se encuentra en la etapa final de estructuración de su Comisión Nacional Ambiental Indígena, que busca desempeñarse como instancia de apoyo, concertación e interlocución del Ministerio del Ambiente y como actor central en la construcción de una política pública ambiental indígena.

En adición al procedimiento de consulta y consentimiento libre, previo e informado reglamentado el Decreto 1039/2018, los demás mecanismos legales de participación que se han dado en el interior del ordenamiento jurídico ambiental son los mismos que se mencionan en los inicios de este trabajo, es decir, los mecanismos específicos contemplados por leyes ambientales especiales y el procedimiento de audiencias públicas dentro de la evaluación de impacto ambiental, reguladas por la Ley 294/1993 de Evaluación de Impacto Ambiental y sus decretos reglamentarios.

Con base en todo lo mencionado hasta este punto, a los efectos de exponer los resultados obtenidos en forma sistemática, a continuación se presenta el listado de los mecanismos establecidos por el marco legal paraguayo para concretar la participación de los pueblos indígenas en la gobernanza ambiental.

### Integración a instancias de participación *ad hoc* definidas para la construcción de políticas y programas ambientales

Con la supresión del Conam por la Ley 6123/2018, órgano que de mejor manera representaba la idea de gobernanza ambiental con mirada holística, se generó un vacío de representación de la idea de un Sistema Nacional del Ambiente. No obstante, el Mades, para cumplir con su atribución de establecer mecanismos que garanticen una amplia participación en la formulación y la toma de decisiones en gestión ambiental, ha definido instancias especiales de carácter temporal, con el objetivo de impulsar la vigencia del principio de participación comunitaria en el contexto de la discusión, validación y socialización de las distintas líneas de acción desplegadas al ejecutar sus atribuciones. En dichas instancias, se ha dado intervención tanto al Instituto Paraguayo del Indígena como a organizaciones representantes de pueblos indígenas. Como un ejemplo de ello, se puede citar al proceso de formulación, socialización y validación de la actualización de la PAN, en el que se generó un plan de trabajo específico y participó la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas.

Dicha línea de acción ha respondido a la necesidad de la autoridad ambiental de buscar instancias que acrediten representatividad. Sin embargo, no existe un interlocutor oficial o un criterio reglado de selección de las organizaciones participantes en procesos de esa índole.



## Mecanismos de participación establecidos en las leyes ambientales que regulan un determinado componente o recurso ambiental

Aunque una de las consideradas leyes bases del derecho ambiental paraguayo, como es la Ley 1561/2000, fue derogada parcialmente y con ello se eliminó el Conam (instancia que materializó de manera más representativa el concepto de Sistema Nacional del Ambiente), ello no interfiere con que otras leyes ambientales que regulan bienes ambientales específicos hayan establecido un marco de gobernanza particular, que incluye la participación de organizaciones representativas de pueblos indígenas. Así, actualmente se encuentra vigente la Ley 5875/2017 de Cambio Climático, que en su artículo 8 establece la creación de la Comisión Nacional de Cambio Climático como un órgano colegiado de carácter interinstitucional y una instancia deliberativa y consultiva de la Política Nacional de Cambio Climático.

Esta comisión está conformada por treinta y siete instituciones miembros y recae en el Mades ejercer la presidencia y en el Ministerio de Relaciones Exteriores, la vicepresidencia. Sus funciones y atribuciones son las siguientes: i) acompañar la Política Nacional de Cambio Climático y emitir recomendaciones sobre otras políticas públicas nacionales referidas al cambio climático, sobre la base de las consultas requeridas a la misma; ii) colaborar y cooperar con la Dirección Nacional de Cambio Climático para la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático; iii) reglamentar su funcionamiento; iv) colaborar con los encargados de los fondos internacionales; v) colaborar en la definición de las prioridades de los fondos nacionales en todo lo relacionado al cambio climático y emitir recomendaciones sobre los mismos; y, vi) sesionar en forma trimestral y cuando el presidente o cualquiera de los miembros de la comisión lo peticione. Forman parte de la comisión el Instituto Paraguayo del Indígena y la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas.

## Audiencia pública en el marco del proceso de evaluación de impacto ambiental establecido por Ley 294/1993

Se puede caracterizar a la evaluación de impacto ambiental como uno de los instrumentos de gestión ambiental que han adquirido mayor centralidad en lo que respecta a su implementación por parte de la autoridad administrativa nacional en la materia. Esto, debido a que es obligatorio que los proyectos descritos en el artículo 7 de la Ley 294/1993 de Evaluación de Impacto Ambiental, el artículo 2 de su Decreto Reglamentario 453/2013 y su modificatoria Decreto 954/2013 se sometan a evaluación de impacto ambiental ante el Mades.

En cuanto a los mecanismos de acceso a la información y participación en el marco de la evaluación de impacto ambiental, la ley referida establece que la autoridad administrativa pondrá el estudio a disposición del público y de los organismos afec-

tados. Se asegurará un procedimiento que permita la consideración de las observaciones, denuncias e impugnaciones de datos efectuadas por los interesados. Más específicamente, el Decreto 453/2013, reglamentación de la Ley 294/1993, dispone que el Mades pondrá a disposición del público, por el plazo de diez días hábiles, la relatoría de impacto ambiental en su página de internet, en su sede y en cualquier otro lugar que estime conveniente, y comunicará este hecho por medio de la publicación en dos diarios de gran circulación por tres días consecutivos y a través de una emisora radial de alcance nacional. Durante el plazo de diez días hábiles o su ampliación, cualquier persona, individual o colectivamente, puede presentar comentarios, observaciones u objeciones en forma fundada y por escrito.

Con posterioridad, dentro de los diez días hábiles de vencido el plazo para presentar o, en su caso, contestar los comentarios, observaciones u objeciones, el Mades decidirá si convoca o no a audiencia pública. La audiencia pública es, en consecuencia, la instancia más concreta establecida por la Ley 294/1993 y su reglamentación que posibilita la participación en la definición de proyectos con potencial incidencia en el ambiente. El reglamento citado refiere que se trata de una instancia obligatoria, que deberá ser convocada siempre que el proyecto de obra o actividad pueda afectar directamente a comunidades indígenas o cuando haya sido solicitada por los vecinos o por los potenciales afectados directos.

El procedimiento de audiencias públicas, en el marco de la evaluación de impacto ambiental, se encuentra reglado por la Resolución SEAM 640/2014. Esta resolución es anterior a la puesta en vigencia del Decreto 1039/2018 por el cual se aprueba el protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay, y su texto no se ha ajustado a las prescripciones de este último. Esta es otra de las brechas significativas existente en el marco legal de participación indígena en materia ambiental, en la que resulta necesario poner énfasis, ya que el estándar de exigencia es notoriamente menor que el dispuesto en el Decreto de 2018. No obstante, como consecuencia de que se trata de una norma de menor jerarquía, la resolución debe ceder ante las disposiciones del reglamento.

### **Proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay**

Se ha hecho referencia a este instrumento en puntos anteriores. Sin embargo, resulta relevante precisar que se trata de un dispositivo de participación con carácter transversal, cuya aplicación no está limitada al ámbito de la gestión ambiental. Pese a ello, su concepción como mecanismo establecido para garantizar el derecho de consulta a los pueblos indígenas en todo proyecto que pueda afectar sus tierras, territorios y recursos naturales se encuentra patente en todo el cuerpo normativo.

Actualmente, el proceso de consulta libre e informada se constituye en la principal salvaguarda establecida en el derecho positivo nacional para garantizar la participación de las comunidades indígenas en los beneficios ambientales y para asegurar su derecho a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, a través de su intervención en las decisiones públicas, legislación, programas políticos, proyectos, obras o actividades potencialmente impactantes. El Decreto 1039/2018 establece taxativamente los procedimientos que deben cumplirse en el marco de la consulta, dentro de lo que dispone que los proponentes del proyecto deben contactar con todas las poblaciones locales afectadas —indígenas y no indígenas—. Con ello, se reconoce a los pueblos indígenas afectados el carácter jurídicamente vinculante del derecho de otorgar o no su consentimiento al proyecto.

Sobre la base del análisis del marco legal realizado, es posible plantear que las principales brechas legales que interfieren con una participación plena de los pueblos indígenas en la gobernanza ambiental derivan de la ausencia de instrumentos jurídicos que sustenten una instancia permanente de interlocución del sector mencionado con la autoridad ambiental nacional y otras de carácter sectorial. A ello se le suma la falta de adecuación de la normativa de evaluación de impacto ambiental a los estándares establecidos en el Decreto 1039/2018 para el proceso de consulta y consentimiento previo, libre e informado.

### **Análisis comparado del marco jurídico e institucional paraguayo y otras experiencias regionales en materia de participación indígena en la gobernanza ambiental**

Las brechas descritas en las líneas que anteceden ponen distancia entre Paraguay y otros países de la región que, si bien aún se encuentran en el proceso de adecuación normativa para dar cumplimiento al estándar establecido en el Acuerdo de Escazú,<sup>3</sup> exhiben un desarrollo más definido de mecanismos legales dirigidos a lograr una participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones ambientales.

En Chile, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se dio a través de denominada Ley Indígena 19253/1993 y otros cuerpos normativos que la complementan. Aunque en este país no existe en asuntos ambientales una instancia de interlocución con alcance nacional que represente a los diversos pueblos que habitan el territorio, el mecanismo de consulta se ha desarrollado de forma detallada a través del Decreto 66/2014, que implementa el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Este reglamento establece los criterios y procedimientos específicos por medio de los

---

3. Todos los países incluidos en esta revisión, a diferencia de Paraguay, han ratificado 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, mayormente conocido como Acuerdo de Escazú.

cuales se busca garantizar la consulta previa, libre e informada en el marco de la toma de decisiones con potenciales efectos directos sobre los pueblos indígenas.<sup>4</sup>

Resulta remarcable que el citado reglamento, en su artículo 8, prevé que los proyectos sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental que requieran de consulta indígena deben regirse por la normativa que regula dicho sistema, pero respetando específicamente las etapas y plazos establecidos en el artículo 16 del mismo Decreto 66 de 2014. A su vez, el artículo 14 de este cuerpo normativo faculta a la autoridad competente en materia de evaluación de impacto ambiental a solicitar asistencia a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, con lo cual se refuerza el enfoque intercultural del proceso de estimación de impactos.

Así también ocurre en México, donde, con las reformas constitucionales de 2001 y 2011, se reconoció la pluriculturalidad del país y se consagraron los derechos a la libre determinación, la autonomía de los pueblos indígenas y el derecho a la consulta libre, previa e informada. El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas es el organismo técnico encargado de su implementación, a través del documento base para la consulta «Derecho a la consulta libre, previa e informada de los pueblos indígenas: Bases principios y metodología para su implementación por la administración pública federal».<sup>5</sup>

Asimismo, en 2018 se creó en México el Consejo Consultivo Nacional del Sector Ambiental, órgano coadyuvante de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales que buscaba promover la participación de distintos sectores sociales en el diseño de las políticas ambientales. Si bien tampoco cuenta con una instancia equiparable a un consejo ambiental indígena, se ha reconocido a este sector el derecho de contar con representación en el Consejo Consultivo de carácter nacional, lo que garantiza su participación en la formulación de instrumentos políticos en materia ambiental.<sup>6</sup>

Bolivia, por su parte, amplió el reconocimiento de los derechos los pueblos indígenas en su Constitución de 2009, que declara la existencia del Estado plurinacional comunitario, la autodeterminación indígena y el derecho al consentimiento libre, previo e informado, otorgando a todos ellos la máxima jerarquía jurídica. Asimismo, en el año 2010 fue dictada la Ley 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral del Buen Vivir, que establece como uno de sus pilares la gestión ambiental desde la perspectiva indígena.

---

4. Para más información, véase el texto del Decreto Supremo 66, que regula el procedimiento de consulta indígena en aplicación del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, disponible en <https://tipg.link/fism>.

5. Disponible en <https://tipg.link/fiti>.

6. Para más información, puede verse Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, «Consejo Consultivo Nacional del Sector Ambiental», *Gobierno de México*, disponible en <https://tipg.link/e2oT>.

En adición a lo anterior, el país cuenta con el Consejo de Pueblos Indígenas y Originarios, que fue creado por el Decreto Supremo 25203/1998 y se halla integrado por representantes del gobierno y de organizaciones indígenas. Aunque no se trata de un órgano especializado en materia ambiental, su mandato incluye promover estrategias de desarrollo respetuosas de su identidad, su cultura y fomentar acciones de protección del patrimonio natural, cultural e histórico, lo que le otorga la posibilidad de incidir de manera relevante en la agenda ambiental.

Ecuador, desde 2008, cuenta con una de las constituciones que más énfasis ha puesto en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, su carta magna consagra un estado constitucional de derechos y justicia de carácter social, democrático, soberano, independiente, unitario y a la vez intercultural y plurinacional (Secretaría de Derechos Humanos Ecuador, 2021). Asimismo, contempla expresamente el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre decisiones susceptibles de afectar sus derechos colectivos, lo que incluye a la dimensión ambiental. Esta temática fue reglamentada por el Decreto Ejecutivo 1237/2012.

Cabe destacar que, si bien Ecuador tampoco cuenta con una instancia de interlocución con alcance nacional que represente a los diversos pueblos indígenas que habitan ese territorio en la temas vinculados a la gestión pública ambiental, se trata de uno de los países más diversos en términos biológicos y culturales, lo que se refleja en un arraigada articulación de acciones entre instancias como el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica y organizaciones como la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana, entre otras.

En el caso de Brasil, la participación de los pueblos indígenas en la gestión ambiental encuentra asidero en una base jurídica sólida y una estructura institucional que se halla en franco progreso. En ese sentido, la Constitución brasileña de 1988, en su título 8 y capítulo 8, reconoce los derechos de los pueblos indígenas a la identidad, a las formas de organización propias y a las tierras ancestrales. Así mismo, el Convenio 169 de la OIT fue puesto en vigor en el país por el Decreto Ley 142/2002 y posteriormente fue desarrollado por el Decreto 5081/2004, sustituido a su vez por el Decreto 1088/2019. Estos cuerpos normativos materializan los mecanismos para que el Estado cumpla con su compromiso de establecer medios adecuados de consulta y consentimiento, con base en el reconocimiento de su autodeterminación y capacidad de decisión en temáticas de interés.

Es destacable que la Ley 9985/2000, que crea el Sistema Nacional de Conservación, reconoce la posibilidad de establecer sistemas de cogestión de unidades de conservación, lo que da lugar a la participación directa de comunidades locales y pueblos indígenas en los concejos deliberativos responsables de administrar las áreas protegidas. En adición a esto, por medio de la Ley 14600/2023 fue creado el Ministerio de los Pueblos indígenas, que puede considerarse un hito, ya que este organismo tiene entre sus funciones coordinar, formular y ejecutar políticas transversales que incluyan la

gestión ambiental de los territorios indígenas, en articulación con otros órganos del Estado.

Sumado a lo anterior, Brasil cuenta con instituciones como la Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas, en funcionamiento desde 1973. Este organismo forma parte del Estado federal brasileño y ha sido históricamente responsable de la protección de los derechos indígenas, incluso antes de la existencia del ministerio en la materia. Asimismo, el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad ha estado encargado de la administración de unidades de conservación federales desde el siglo pasado y cumple funciones clave en la protección del ambiente y el respeto a los derechos territoriales (OIT, 2022).

Es posible aseverar que Colombia presenta uno de los modelos más estructurados en la región en lo que respecta a la materia analizada. En ese sentido, por la Ley 99/1993, que crea el Sistema Nacional Ambiental, se establece también el Consejo Nacional Ambiental, en el que representantes de pueblos indígenas tienen participación directa, en igualdad de condiciones con comunidades negras, la academia y sectores empresariales. Además, el Decreto 1397/1996 exige la incorporación de evaluaciones de impacto económico, social y cultural, que deben ser realizadas con participación de las comunidades, como condición para otorgar licencias ambientales. En este contexto, si se comprobasen afectaciones a la integridad a los territorios y la cultura indígena, las autoridades competentes pueden denegar, suspender o revocar las licencias otorgadas.

Actualmente, en Colombia se encuentra en trámite la creación de una Comisión Nacional Ambiental Indígena, la que se concibe como un órgano técnico y político con participación paritaria entre el Ministerio del Ambiente y representantes de pueblos indígenas. Esta comisión, conforme al proyecto de reglamentación, buscará orientar la formulación de la política ambiental desde una perspectiva intercultural, con financiamiento estatal asegurado, y su principal función será garantizar el diálogo permanente entre el Estado colombiano y los pueblos indígenas en materia ambiental.<sup>7</sup>

A la luz de los avances regionales descritos, se puede ratificar que Paraguay aún presenta márgenes de mejora considerables para la institucionalización de la participación indígena en la gobernanza ambiental. No obstante, el análisis comparado también demuestra que resulta posible avanzar de acuerdo a la realidad social y jurídica local, aprovechando los mecanismos existentes, como lo han hecho los países de región.

---

7. Al respecto, véase el proyecto de reglamentación del Decreto por medio del cual se crea la Comisión Nacional Ambiental Indígena y se dictan otras disposiciones del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible colombiano (2021), disponible en <https://tipg.link/eD15>.

## Conclusiones

La Constitución Nacional paraguaya de 1992 consagra a los pueblos indígenas el derecho a la participación política y el acceso a los beneficios derivados de la naturaleza. Del mismo modo, la República del Paraguay ha ratificado diversos instrumentos jurídicos internacionales que reconocen el derecho a la participación de dichos pueblos en la gestión ambiental del territorio nacional. Así, la Ley 234/1993 incorpora el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas al derecho positivo paraguayo, mecanismo que fue reglamentado casi veinte años después por el Decreto 1039/2018. Se puede afirmar que la puesta en vigor del citado reglamento se constituyó en el principal progreso obtenido recientemente en el ámbito de la participación indígena en materia ambiental, ya que la reglamentación tuvo lugar en un contexto de retroceso en el proceso de conformación de una gobernanza ambiental participativa. En adición al proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado, existen otros mecanismos de participación contemplados en leyes ambientales especiales y en el proceso de evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, el esquema jurídico actual adolece de brechas significativas que impiden avanzar en la materia.

Los principales obstáculos que impiden progresar hacia la mejora en el acceso de los pueblos indígenas a instancias de toma de decisiones ambientales y que, simultáneamente, imposibilitan avanzar en la puesta en vigencia del principio de justicia ambiental se dan porque no existe un espacio institucionalizado para la participación permanente de los pueblos indígenas en la gobernanza ambiental y por la falta de adecuación normativa del cuerpo de normas que reglamenta la evaluación de impacto ambiental. Esto ocurre porque dichas normas no han sido adaptadas a los estándares del Decreto 1039/2018, a lo que se le suma la falta de claridad en los criterios actuales de vinculación de la autoridad ambiental nacional con las organizaciones y comunidades indígenas.

Con base en todo lo anterior, se concluye que resulta necesario considerar la posibilidad de constitución de una instancia formal, instrumentada a través del ordenamiento jurídico, que asuma la función de ser el interlocutor del Estado para garantizar la plena participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones relevantes en materia ambiental. Lo anterior implica la proyección de un consejo ambiental indígena o una estructura análoga dotada principalmente de la atribución de actuar en el sentido descrito. Con ello se seguiría la línea de Colombia, que es uno de los países que ha avanzado de manera más notoria en la materia y se encuentra en proceso de implementación de una instancia con tales características.




## Referencias


- ABED, Sheila R., Néstor A. Cafferatta, Ezequiel F. Santagada, Patricia Abed, Georgina M. I. Garavaglia, Alma Poletti Merlo, Ricardo Gorosito Zuluaga y Aldo P. Cassella (2007). *Régimen jurídico ambiental de la República del Paraguay: Análisis crítico. Normas legales y reglamentarias actualizadas y concordadas*. Asunción: Instituto de Derecho y Economía Ambiental.
- AGUILAR CARVALLO, Gonzalo (2020). «El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental». *Ius et Praxis*, 26 (2): 78-103. DOI: [10.4067/S0718-001220200002000078](https://doi.org/10.4067/S0718-001220200002000078).
- BARRÍA MENESES, Jessica (2019). «La consulta indígena en la institucionalidad ambiental de Chile: Consecuencias para la minería y las comunidades indígenas collas de la región de Atacama». *Investigaciones Geográficas*, 57: 76-93. DOI: [10.5354/0719-5370.2019.53490](https://doi.org/10.5354/0719-5370.2019.53490).
- BOLADOS GARCÍA PAOLA, Valeska Morales Urbina y Stephanie Barraza López (2021). «Historia de las luchas por la justicia ambiental en las zonas de sacrificio en Chile». *Historia Ambiental Latinoamericana y Caribeña*, 11 (3): 62-92. DOI: [10.32991/2237-2717.2021v11i3.p62-92](https://doi.org/10.32991/2237-2717.2021v11i3.p62-92).
- COSTA CORDELLA, Ezio (2020). *La participación ciudadana en materia ambiental: Un modelo deliberativo*. Tesis para optar al grado de doctor en Derecho, Universidad de Chile. Disponible en [https://tipg.link/eD2\\_](https://tipg.link/eD2_).
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura y César A. Rodríguez Garavito (2007). «El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica». En Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez Garavito (editores), *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita* (pp. 7-28). Barcelona: Anthropos.
- DELGADO, Luisa E., Pamela L. Bachmann y Bárbara Oñate (2007). «Gobernanza ambiental: Una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana». *Ambiente y Desarrollo*, 23 (3): 68-73. Disponible en: <https://tipg.link/e1-m>.
- DONOSO CÁCERES, Alejandra (2018). «Justicia ambiental y participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales: Revisión de casos por Declaración de Impacto Ambiental». *Revista de Derecho Ambiental*, 10: 48-68. DOI: [10.5354/0719-4633.2018.51852](https://doi.org/10.5354/0719-4633.2018.51852).
- HERVÉ ESPEJO, Dominic (2015). *Justicia ambiental y recursos naturales*. Valparaíso: Universitarias de Valparaíso.
- . (2010). «Noción y elementos de la justicia ambiental: Directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica». *Revista de Derecho* (Universidad Austral de Chile), 23 (1): 9-36. DOI: [10.4067/S0718-09502010000100001](https://doi.org/10.4067/S0718-09502010000100001).



- HÖHL, Johanna (2020). «Pueblos indígenas, recursos y gobernanza: Un análisis de la consulta indígena como parte de la evaluación de impacto ambiental del proyecto hidroeléctrico Añihuerraqui, región de la Araucanía, Chile». *Investigaciones Geográficas*, 59: 28-40. DOI: [10.5354/0719-5370.2020.56885](https://doi.org/10.5354/0719-5370.2020.56885).
- LOPERENA ROTA, Demetrio (1998). *Los principios del derecho ambiental*. Madrid: Civitas.
- MAYA, Juan, Héctor Alanís, Francisco Rosas y Pedro Giménez (2019). «Análisis del concepto de gobernanza territorial desde el enfoque del desarrollo urbano». *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 16 (31): 175-210. DOI: [10.5354/0717-8980.2018.53699](https://doi.org/10.5354/0717-8980.2018.53699).
- MERLISNKY, Gabriela (2013). *Política, derechos y justicia ambiental: El conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo Cultura Económica.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2022). *Trabajo decente y la economía social y solidaria*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Disponible en <https://tipg.link/e5oI>.
- RIQUELME, Paulina, Paula Medina y Daniela Bustos (2011). «Nueva institucionalidad ambiental: Criterios de diseño para el desarrollo regulatorio». *Actualidad Jurídica*, 23: 229-258. Disponible en <https://tipg.link/e5oQ>.
- SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS DEL ECUADOR (2021). *La Constitución y los derechos de las nacionalidades y pueblos*. Quito: Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador. Disponible en <https://tipg.link/e5vi>.
- VALIENTE, Hugo (2014). *Comunidades en lucha: Cuatro demandas al Estado paraguayo por violación de Derechos Humanos*. Asunción: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay y BASE Investigaciones Sociales. Disponible en <https://tipg.link/e1-V>.
- VILLALBA PORTILLO, Sara Mabel (2023). *Participación política de los pueblos indígenas en Paraguay*. Estocolmo: Internacional IDEA. DOI: [10.31752/idea.2023.83](https://doi.org/10.31752/idea.2023.83).
- ZURBRIGGEN, Cristina (2011). «Gobernanza: Una mirada desde América Latina». *Perfiles Latinoamericanos*, 19 (38): 39-64. DOI: [10.18504/pl1938-039-2011](https://doi.org/10.18504/pl1938-039-2011).

## Sobre los autores

ABEL FLEITAS MATTO es magíster en Gestión Integrada del Medioambiente y de Riesgos Laborales por la Facultad de Ciencias Ambientales de la Universidad de Concepción y candidato a doctor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Su correo electrónico es [abelfleitas@gmail.com](mailto:abelfleitas@gmail.com).  <https://orcid.org/0009-0001-8144-4046>.

FREDY FRANCISCO GÉNEZ es director de Innovación e Investigación en la Universidad Politécnica y Artística del Paraguay y doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza, España. Su correo electrónico es [fredygenez@gmail.com](mailto:fredygenez@gmail.com).  <https://orcid.org/0000-0001-7923-9070>.

La *Revista de Derecho Ambiental*, del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, es un espacio de exposición y análisis en el plano académico del derecho ambiental. Su contenido se presenta a través de doctrina, jurisprudencia y reseñas, y aborda diversas materias relacionadas con la gestión, institucionalidad y herramientas de protección ambiental y desarrollo sustentable. Se presentan artículos de diferentes autores y autoras en los que se analizan y abordan casos y temas jurídico-ambientales de creciente interés y actualidad.

DIRECTORA

Pilar Moraga Sariego

EDITOR

Jorge Ossandón Rosales

SITIO WEB

[revistaderechoambiental.uchile.cl](http://revistaderechoambiental.uchile.cl)

CORREO ELECTRÓNICO

[revistada@derecho.uchile.cl](mailto:revistada@derecho.uchile.cl)

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial  
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo  
estuvieron a cargo de Tipografía  
([www.tipografica.io](http://www.tipografica.io))