

Gestión Ambiental Regional y Evaluación de Impacto Ambiental

Ivan Lanegra

Objetivos formales de la descentralización ambiental

Ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo

Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental

- Art. 6° Ley de Bases de Descentralización

Objetivos formales de la descentralización ambiental

Coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

- Art. 6° Ley de Bases de Descentralización

¿Por qué descentralizar la gestión ambiental?

El nivel subnacional puede cumplir una función/competencia pública:

- De manera más eficiente/eficaz que el nivel nacional
- Acercarse de mejor manera a las preferencias de la ciudadanía en el nivel local

Problemas de la descentralización ambiental

- Distribución del área de competencia entre los niveles de gobierno
- Proceso de transferencia de funciones del gobierno nacional a otros niveles de gobierno

Problemas de la descentralización ambiental

- Distribución de funciones y atribuciones al interior de cada nivel de gobierno
- Relación Autoridad Ambiental Nacional con niveles descentralizados de gobierno

Definición de “competencia”

- AREA DE COMPETENCIA: área de intervención o regulación del Estado (Ejemplo Salud, Educación, Defensa, Relaciones Exteriores, Gestión Ambiental) – área de competencia del gobierno
- COMPETENCIAS: conjunto de atribuciones legales o constitucionales asignadas legítimamente (propias o inherentes) a un nivel de gobierno o a una entidad

Tipos de competencias

- Exclusivas: Aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley (refiere a un “área de competencia”).
 - Art. 13º, 1 Ley de Bases de Descentralización

Tipos de competencias

- Compartidas: Aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados (refiere a un “área de competencia”)
- La ley indica la función específica y responsabilidad (es decir, la “competencia”) que corresponde a cada nivel: Es el caso de la Gestión Ambiental (y de la EIA)
 - Art. 13º, 2 Ley de Bases de Descentralización

Tipos de competencias

- Delegables: Aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada
- La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, y la entidad que la recibe ejerce la misma durante el período de la delegación.
 - Art. 13º, 3 Ley de Bases de Descentralización

Gobierno Unitario

Los gobiernos regionales y locales ejercen sus funciones y atribuciones de conformidad con sus respectivas leyes orgánicas y lo dispuesto en la LGA

- (Art. 59 LGA)

El principio de subsidiariedad

Si el gobierno debe asumir una competencia debe hacerlo mediante el nivel más cercano a la población, salvo que el nivel superior lo pueda hacer de manera más eficaz



La menor eficacia puede ser “estructural” o “coyuntural”

¿Qué factores
“estructurales”
pueden
justificar
mantener la
función en un
nivel superior
de gobierno?

- Que pueda enfrentar de mejor manera las externalidades
- Que vincule la provisión de los bienes ambientales a las jurisdicciones de decisión
- Que pueda aprovechar economías de escala
 - Art. 14°, inc. d) Ley de Bases de la Descentralización

El esquema peruano

Las metas de protección ambiental y sus instrumentos (incluido el SEIA) son definidas por el nivel nacional de gobierno

En principio, el nivel regional y municipal pueden colaborar en la aplicación regional del SEIA, pero sin modificar sus reglas

El esquema peruano

No es posible variar los objetivos ambientales definidos nacionalmente (que se expresan, por ejemplo, en los ECA y LMPs), salvo las leyes ambientales establezcan lo contrario

Dado que las normas nacionales definen el derecho general a un ambiente adecuado, dictar normas menos exigentes generaría una afectación a la protección de dicho derecho

¿Es adecuado transferir responsabilidades a los gobiernos regionales en materia de EIA?

- Muchos países –en particular de gran tamaño– asignan la evaluación de impacto ambiental a los niveles intermedios de gobierno (el caso municipal es menos frecuente y relevante)
- De esta manera “desconcentran” las responsabilidades y al mismo tiempo buscan ligar la EIA a los objetivos de desarrollo territorial, a cargo del nivel intermedio de gobierno, y a las demandas poblacionales ligadas a dichos objetivos

¿Es adecuado transferir responsabilidades a los gobiernos regionales en materia de EIA?

- Pero en el Perú tenemos gobiernos regionales sin “Regiones” (de la escala y el sentido ambiental adecuado –manejo de cuencas, por ejemplo) ni “instrumentos de desarrollo territorial” (actúan más como agencias de inversiones, salvo el ZEE)
- Por lo tanto, sólo objetivos de “desconcentración” justificarían su actuación. Pero esto demanda “capacidades” desconcentradas

Distribución vertical de funciones

- El modelo en materia del SEIA será:
 - SENACE (EIA detallados, salvo excepciones) – En proceso aún
 - SECTORES (EIA detallados –por excepción- y semidetallados y declaraciones de impacto ambiental)
 - Gobiernos Regionales (los que los sectores consideren necesario transferir)
 - Gobiernos Locales: Depósitos, almacenes, instalaciones de embalaje, embolsado y similares, no comprendidos en las competencias sectoriales – nacionales o regionales. Proyectos sociales, productivos y de construcción a nivel local, de acuerdo con la normatividad vigente. Actividades comerciales y de servicios de nivel municipal

EIA y niveles subnacionales de gobierno

- “Corresponde a las autoridades regionales y locales, emitir la certificación ambiental de los proyectos que dentro del marco del proceso de descentralización resulten de su competencia.”
 - Artículo 18° de la Ley N° 27446 (Modificada por el Decreto Legislativo N° 1078):

La Evaluación de Impacto Ambiental en el Nivel Regional

Los Gobiernos Regionales ejercerán las atribuciones vinculadas al SEIA establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, de conformidad con el proceso de transferencias de funciones y atribuciones y con el presente Reglamento (Reglamento del SEIA)

EIA a cargo de Gobiernos Regionales: Energía y Minas

Electricidad

- Distribución eléctrica cuya demanda máxima sea inferior a 30 MW.
- Proyectos de electrificación rural (sistemas eléctricos rurales) que se desarrollen dentro de la circunscripción regional

EIA a cargo de Gobiernos Regionales: Energía y Minas

Hidrocarburos

- Grifos, estaciones de servicios y gasocentros
- Plantas envasadoras de GLP
- Instalación de los Establecimientos de Venta al Público de Gas Natural Vehicular (GNV).
- Plantas de abastecimiento de hidrocarburos que no estén comprendidos dentro de otro proyecto de inversión regulado por otro sector.
- Concesiones de Distribución de Gas Natural (Transporte y Distribución) dentro de la circunscripción regional

EIA a cargo de Gobiernos Regionales: Energía y Minas

Minería

- Exploración, explotación, beneficio minero y transporte de minerales en el caso de pequeña minería y minería artesanal, metálica y no metálica

EIA a cargo de Gobiernos Regionales

Producción

Pesca

- Procesamiento pesquero artesanal, para la micro y pequeña empresa, considerando sus componentes auxiliares y complementarios.
- Acuicultura de menor escala y para el caso de colectores; acuicultura de repoblamiento, de subsistencia y producción de semillas/ovas/alevinos y acuicultura de investigación.
- Extracción y acopio de especies ornamentales e instalación de infraestructura de acuarios.

Capacidades

- La experiencia reciente muestra que transferir sin que existan capacidades mínimas efectivas es el camino a la pérdida de calidad de los servicios que se brindan a los ciudadanos
- Las capacidades incluyen:
 - Personal especializado
 - Estructura organizativa y protección ante captura/corrupción/dependencia política
 - Infraestructura y equipos
 - Presupuesto asignado y estable
 - Capacidades en los servicios privados anexos