



PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN EL PERÚ

Resumen ejecutivo

Las principales causas de la conflictividad social en el país tienen una raíz ambiental. Un análisis de mayor profundidad nos lleva a determinar de inmediato que el origen de dicha conflictividad se encuentra, fundamentalmente, en una ausencia de confianza y credibilidad de la población local en relación con los procesos de evaluación de impacto ambiental de los distintos proyectos que les afectan. Esta situación, ya preocupante en sí misma desde una perspectiva de la efectividad de las herramientas de gestión ambiental, adquiere mayor relevancia en la actualidad por el gran auge que está viviendo el Perú de importantes inversiones en industrias extractivas y en distintos proyectos de infraestructura.

En vista de ello, el presente informe pretende ser un documento de propuestas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en el Perú, en el convencimiento que con la consolidación de los procesos que forman parte de dicho Sistema, se logrará —por lo menos en parte— recuperar la confianza de la población en la gestión ambiental del país y, sobre todo destacar el rol que juegan los instrumentos de gestión ambiental de naturaleza preventiva para evitar y mitigar los posibles impactos negativos en el ambiente. Así, el presente documento recoge una serie de recomendaciones que en esta sección presentamos de manera resumida.

1. El papel de las consultoras ambientales.

En relación con los procesos de elaboración de los EIA, mucho se ha cuestionado en distintos foros y medios sobre el régimen actual de las consultoras ambientales y su contratación por parte de las empresas que desarrollan los proyectos. De hecho, este es uno de los temas más cuestionados de la gestión ambiental. Que la empresa responsable del proyecto de inversión sea quien a la vez contrata directamente a la consultora ambiental, genera la sensación de que no existen mecanismos adecuados que garanticen la imparcialidad de las consultoras y que las empresas siempre pagarán por una respuesta a la “medida de sus necesidades”. Frente a ello, creemos que se debe revisar tres aspectos relacionados con el régimen de las consultoras ambientales: implementar un reglamento del régimen de consultoras ambientales, definir un esquema de contratación de las mismas, y revisar el régimen de intervención del Estado en el mecanismo de pago a las consultoras ambientales.

Antes de entrar a desarrollar la primera de las recomendaciones para mejorar el régimen de estas consultoras, cabe precisar que, pese a que la normativa actual establece que sea el Ministerio del Ambiente (MINAM) el encargado de implementar el registro de entidades autorizadas para elaborar evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) y estudios de impacto ambiental (EIA), a la fecha las consultoras ambientales siguen inscritas en registros sectoriales. Por ello creemos urgente la implementación de un reglamento del régimen de consultoras ambientales. **Este documento debe solicitar ciertos requisitos al equipo técnico que elabore los EIA; tipificar infracciones y establecer sanciones, así como un registro de empresas y profesionales infractores; disponer que se acrediten consultoras específicas para cada una de las categorías de los EIA; y fijar mecanismos de monitoreo y supervisión que verifiquen que las consultoras y los profesionales que las integran cumplan con los requisitos establecidos en él.** Los requisitos que se recojan en el reglamento deben servir para garantizar un determinado nivel de confiabilidad técnica y de calidad en la elaboración y aprobación de los EIA.

El segundo aspecto analizado sobre el régimen de las consultoras ambientales se refiere al esquema de contratación. En este informe se plantean dos escenarios distintos en relación con la manera de llevarlo a

cabo: el primero, según el cual, el Estado es responsable de contratar a la consultora ambiental; el segundo en donde la empresa responsable del proyecto en la encargada de contratar con la consultora ambiental, que es la manera como actualmente funciona el régimen. En el primer escenario, si bien la principal ventaja es que se rompe la relación contractual entre la empresa y la consultora ambiental, en el camino van apareciendo una serie de problemas, tales como los engorrosos procedimientos de contratación pública, la responsabilidad solidaria en la que el Estado podría incurrir si contrata directamente a la consultora ambiental, la corrupción que podría darse en las instituciones del Estado, entre otros. Así, **luego de un balance de los pros y los contras, consideramos que la mejor opción es mantener el régimen actual de contratación, si bien con la necesidad de importantes cambios, como veremos a continuación. Para que este régimen funcione adecuadamente, es necesario reforzar la presencia del Estado como garante de la protección ambiental. En ese sentido, se requiere no solo fortalecer el sistema de fiscalización y control posterior de los EIA, sino también fiscalizar la propia elaboración de estos estudios.** De esta manera, se supervisa que la información recopilada por las consultoras ambientales al momento de elaborar los EIA no haya sido extrapolada de otro estudio, sino generada a partir del estudio técnico del ecosistema o cuenca donde se pretende desarrollar el proyecto.

Asimismo, respecto de la información a utilizarse en la elaboración de los EIA, se recomienda tomar en cuenta estudios ya existentes en el Perú sobre cambio climático, desertificación, servicios ecosistémicos, entre otros temas que sean de particular relevancia para el desarrollo de un proyecto. En caso la información sea escasa o inexistente, la empresa responsable del proyecto deberá adoptar las medidas para realizar los estudios que se requieran y que permitan medir el real impacto de sus actividades sobre el ambiente del entorno concreto en el que pretende llevarse a cabo dicho proyecto. La información de línea base de todos los EIA deberá ser sistematizada y formar parte del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), de modo tal que sirva de referencia para los futuros estudios de impactos acumulativos.

El tercer aspecto evalúa la viabilidad de la intervención del Estado en el mecanismo de pago a las consultoras ambientales. Esta posibilidad resulta factible solo si el pago se hace a cuenta de la empresa responsable del proyecto, pero a cargo del Estado. De lo contrario, significaría un excesivo gasto para el Estado, que no cuenta con los fondos suficientes para financiar la elaboración de los EIA. Por otro lado, de financiarlo el Estado, estaría comprometiéndose con un costo que debe ser asumido por la empresa responsable del proyecto, ya que se realiza en beneficio de ella.

Bajo el esquema propuesto, **la empresa responsable del proyecto debería pagar al Estado un monto determinado por concepto de los servicios prestados por la consultora ambiental. Los recursos económicos que se obtengan como resultado del pago de las empresas deberían ser ingresados a un fondo intangible creado para dichos fines o a un fondo ya existente, como el Fondo Nacional del Ambiental (FONAM).** En ambos casos, esto se justifica porque con el dinero recaudado en el Fondo, el Estado procedería a pagar a las consultoras ambientales.

2. Los términos de referencia de los EIA.

En el caso de los términos de referencia de los EIA, dada la importancia que estos revisten, en el presente informe se plantean algunos elementos que deberían ser incluidos en ellos y, que, por los mismo, deberían reflejarse como contenido mínimo de los EIA. **Los términos de referencia de los EIA deben considerar el contexto geográfico y social en el que se desarrolla el proyecto de inversión (compatibilidad territorial, derechos de tenencia de tierras, negociaciones o acuerdos con actores sociales, etc.); deben incluir en el estudio de línea base información sobre el paisaje, sobre las áreas de posibles contingencias, sobre la existencia de ecosistemas frágiles o zonas vulnerables, etc.; se debe mejorar los parámetros para la definición de las áreas de influencia directa e indirecta del proyecto; incorporar los impactos sinérgicos y**



acumulativos; identificar medidas de prevención, mitigación o correctivas; así como incluir un plan de inclusión social, un plan de compensación ambiental y otro de control de acceso.

En la medida en que, como se especificó en el párrafo precedente, los términos de referencia deben ser diseñados tomando en cuenta las características particulares de cada proyecto, en el informe se recomienda que en caso de proyectos ubicados en ecosistemas frágiles, el MINAM apruebe lineamientos especiales para la elaboración de los EIA en dichos ecosistemas, así como evalúe la posibilidad de emitir opinión sobre los términos de referencia en el caso de las declaraciones de impacto ambiental (DIA) o los estudio de impacto ambiental semidetallado(EIA-sd) que se desarrollen en los mismos.

Sobre el plan de inclusión social, su incorporación en el EIA tiene la ventaja de obligar a la empresa a realizar acciones que coadyuven a mejorar la calidad de vida de la población asentada en el área de influencia del proyecto. En el caso del plan de compensación ambiental, su inclusión resulta acorde con los principios de responsabilidad ambiental y de internalización de costos recogidos en la Ley General del Ambiente. Sin embargo, hay que tener presente que este plan de compensación no debe ser entendido como un instrumento que genere incentivos perversos a las empresas, de modo que las medidas de compensación terminen siendo la regla general, toda vez que la implementación de este plan debe realizarse conforme al principio de jerarquía de mitigación, ya que en primer lugar se deben evitar, reducir, y rehabilitar los impactos ambientales negativos. Por último, respecto del plan de control de acceso, este debe operar para el caso de proyectos que se desarrollen en zonas remotas del país, por ejemplo en la selva peruana, donde se ha presentado poco nivel de intervención antropógena.

3. La creación de un Servicio de Evaluación Ambiental, adscrito al MINAM.

En relación con el marco institucional, uno de los mayores retos para el fortalecimiento del SEIA, sería la creación de un organismo técnico especializado, adscrito al MINAM, con **competencias exclusivas para revisar y aprobar los EIA-d de los proyectos de inversión de todos los sectores. Instituyendo este organismo, que denominamos Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)**, se busca recuperar la confianza de la población en este instrumento de gestión ambiental.

En el caso de las DIA y los EIA-sd, su aprobación seguiría siendo competencia de las autoridades ambientales sectoriales, toda vez que pasar esta responsabilidad al SEA, implicaría recargar el trabajo de este organismo, lo que repercutiría negativamente en su desempeño..

Cabe precisar que este proceso de transferencia de funciones de las autoridades sectoriales al SEA debe hacerse de forma gradual, priorizándose ciertos sectores, con cronogramas y plazos establecidos y con una etapa posterior de monitoreo y ajustes. Asimismo, para el éxito del proceso se requiere llenar los vacíos legales existentes que dificultan los procedimientos de evaluación y fiscalización de los EIA. Por ello, los sectores deben comprometerse a adecuar sus reglamentos de protección ambiental y a actualizar las guías para la elaboración de los EIA y los límites máximos permisibles (LMP).

4. Mejorar las condiciones para la admisión, revisión, contenido y seguimiento de los EIA.

Por otro lado, se propone la incorporación al proceso de evaluación de impacto ambiental del **principio de “ventanilla única”, para que todos los permisos, autorizaciones u otros trámites requeridos sean otorgados bajo un procedimiento de certificación ambiental.** Al respecto, cabe rescatar la experiencia de Colombia que recientemente creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la misma que tiene el encargo de administrar el sistema de licencias, permisos y trámites ambientales, y de otorgar la “licencia ambiental” como autorización para el inicio de cualquier proyecto, obra o actividad que pueda afectar el medio ambiente. La ventaja de un sistema de “ventanilla única” es que permite reducir los costos



de transacción, tanto del Estado como de las empresas responsables de los proyectos de inversión, toda vez que al concentrar el total de trámites en una sola entidad (que sería del sector ambiental), el proceso para obtener una “licencia” o “certificación ambiental” se vuelve más simple y ordenado, y se reduce el tiempo que normalmente toma el tener que tramitar un permiso, licencia o autorización ante múltiples entidades diferentes.

De otro lado, se propone **crear protocolos para la revisión y evaluación del EIA, que el MINAM deberá elaborar para facilitar la supervisión de este estudio por parte de los funcionarios públicos**, a fin de evitar el mal ejercicio de la discrecionalidad en esta tarea.

Una vez aprobados los EIA, y debido al gran volumen de los documentos resultantes de estos estudios, **se recomienda elaborar informes consolidados de evaluación ambiental que contengan información básica sobre los EIA, tal como los términos y las obligaciones**. Una de las ventajas de contar con estos informes es que permite agilizar y volver más eficiente el seguimiento de los compromisos asumidos por la empresa titular del proyecto..

5. Participación de los grupos de interés.

Otro de los aspectos abordados en el informe es el de la participación efectiva de los actores involucrados en un proyecto, no solo de la empresa responsable del proyecto y del gobierno nacional, sino también de las poblaciones directamente afectadas por el proyecto y de los gobiernos regionales y locales. Sobre este tema, **se plantean dos propuestas: la primera, establecer mecanismos para facilitar la participación ciudadana, tales como asesorías técnicas a las poblaciones directamente afectadas y fondos que permitan financiar la revisión de los EIA por parte de la población** (algo similar al fondo privado voluntario existente en el sector minero); **la segunda propuesta se refiere a la participación de los gobiernos regionales en la aprobación de los EIA**.

Sobre este segundo punto, una de las posibilidades planteadas es **delegar a los gobiernos regionales competencias para formular opinión técnica, previa a la certificación ambiental, sobre proyectos ubicados en su región y que requieran la aprobación de un EIA-d, sobre todo si el proyecto puede generar desplazamientos de comunidades o cambios de uso de suelo**. Para que esto se lleve a cabo de forma eficiente, resulta necesario que el gobierno nacional implemente programas de fortalecimiento de capacidades a efectos de que los gobiernos regionales puedan ejercer tales competencias de forma idónea.

De no mejorarse los mecanismos de participación de las poblaciones directamente afectadas y de los gobiernos regionales en los procesos de evaluación de impactos ambientales, las relaciones entre las autoridades regionales, las comunidades aledañas, las empresas operadoras y la autoridad nacional seguirán siendo complejas.

6. Coordinación intersectorial por superposición de derechos.

Finalmente, en este contexto de promoción de inversiones que vive el país, y con la finalidad de evitar conflictos derivados de la superposición de derechos, **para los proyectos ubicados en concesiones para ecoturismo, concesiones de conservación, concesiones de forestales maderables, u otros, se deben establecer mecanismos de coordinación interinstitucional, tales como requerir una opinión técnica a la autoridad que haya otorgado dicha concesión**.

En el informe se proponen una serie de recomendaciones tendientes a fortalecer el SEIA; sin embargo, los cambios y mejoras institucionales van de la mano con la voluntad política de los gobiernos. Por eso, un primer paso es lograr que quienes toman las decisiones adquieran conciencia de la importancia de dicho



Sistema para el desarrollo de un país ecoeficiente y sostenible. Los EIA deben entenderse, no como trámites engorrosos con los que se debe “cumplir” para conseguir la aprobación de un proyecto, sino como mecanismos preventivos de protección del ambiente con el objetivo de lograr un desarrollo sostenible real.