

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

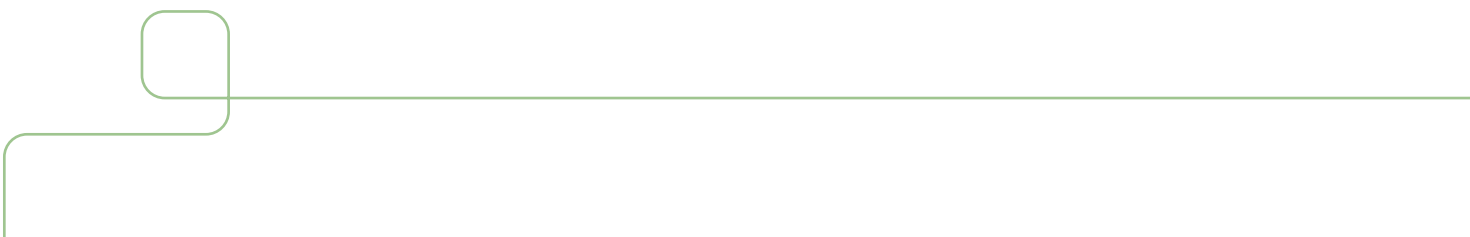
Isabel Calle Valladares





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

Isabel Calle Valladares



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

### Programa de Política y Gestión Ambiental

El Programa de Política y Gestión Ambiental de la SPDA impulsa y contribuye al desarrollo de las políticas públicas y herramientas legales que tengan como finalidad la mejora integral de la gestión y la institucionalidad ambiental en el Perú, promoviendo con ello el desarrollo sostenible a partir de un enfoque transectorial y descentralizado.

Para alcanzar este objetivo, lideramos y acompañamos activamente a los distintos niveles de gobierno en la generación de políticas, instrumentos de gestión y planificación ambiental, y realizamos programas de capacitación y fortalecimiento institucional buscando la generación de espacios de diálogo y sensibilización sobre temas prioritarios en la agenda ambiental.

Nuestra motivación es consolidar el establecimiento de políticas públicas ambientales integrales y coherentes con las políticas sectoriales, regionales y locales, atendiendo al carácter sistémico de la gestión y planificación ambiental; y la transparencia en la gestión pública, contando con el involucramiento responsable, informado y comprometido de la sociedad civil.

---

Autora : **Isabel Calle Valladares**  
Corrección de estilo : **Sara Mateos**  
Gráficos : **SPDA**  
Imagen portada : **Getty Images**  
Diseño y diagramación : **Jhon Gonzales - IMASUMAQ**  
Impresión : **IMASUMAQ, Jr. Huancavelica 641, of. 101 - Lima 01**

### © Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Presidente : **Jorge Caillaux**  
Director ejecutivo : **Pedro Solano**  
Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima  
Teléfono: (+511) 6124700

[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)  
[www.legislacionambientalspda.org.pe](http://www.legislacionambientalspda.org.pe)  
[www.actualidadambiental.pe](http://www.actualidadambiental.pe)  
[www.conservacionprivada.org](http://www.conservacionprivada.org)  
[www.legislacionanp.org.pe](http://www.legislacionanp.org.pe)  
[www.legislacionforestal.org](http://www.legislacionforestal.org)  
[www.biopirateria.org](http://www.biopirateria.org)

---

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Moore, la Cooperación Belga al Desarrollo, el pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Las opiniones aquí expresadas son las de la autora y no reflejan necesariamente la opinión de la Fundación Moore, la Cooperación Belga al Desarrollo, USAID ni del Gobierno de los Estados Unidos.

---

Primera edición, julio del 2012  
Tiraje: 500 ejemplares  
Primera reimpresión: 500 ejemplares  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-07992  
ISBN: 978-9972-792-77-9

# ÍNDICE

Lista de siglas y abreviaturas	6
Presentación	7
Resumen ejecutivo	9
Introducción	15
<hr/>	
<b>1. El rol de las consultoras ambientales</b>	<b>19</b>
1.1 Propuesta de contenido para un reglamento de régimen de consultoras ambientales	21
1.2 Selección y contratación de la consultora ambiental	23
1.3 Mecanismo de pago a la consultora ambiental	26
<hr/>	
<b>2. La elaboración de estudios de sitios alternativos para proyectos que lo requieran</b>	<b>29</b>
<hr/>	
<b>3. Los términos de referencia de los EIA</b>	<b>31</b>
3.1 Consideraciones generales	32
3.2 Términos de referencia de los EIA de actividades comunes	34
3.3 Condiciones para operar en ecosistemas frágiles y en las áreas naturales protegidas	35
<hr/>	
<b>4. Mejorando el contenido de los EIA en aspectos claves</b>	<b>37</b>
4.1 Metodologías para la evaluación del EIA aprobadas por el MINAM	38
4.2 Información que debe utilizarse para la elaboración de un EIA	38
4.3 Plan de inclusión social en el EIA	39
4.4 Plan de compensación ambiental	40
4.5 Plan de control de acceso en el EIA	41
<hr/>	
<b>5. Institucionalidad y normas legales: la evaluación del EIA por el MINAM</b>	<b>43</b>
5.1 Propuesta de creación del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)	44
5.2 Informatización y documentación de los procedimientos relacionados con la evaluación de impacto ambiental	48
5.3 Actualización de las normas ambientales	49
5.4 Guías para la elaboración de los EIA	52
5.5 Protocolos para la revisión de los EIA por parte de los funcionarios públicos	53
5.6 Limitaciones técnicas, presupuestarias y administrativas para la revisión de los EIA	53
5.7 Necesidad de contar con una ventanilla única	54
<hr/>	
<b>6. Participación ciudadana informada</b>	<b>57</b>
<hr/>	
<b>7. Participación de los gobiernos regionales</b>	<b>59</b>
<hr/>	
<b>8. Mecanismos de coordinación interinstitucional</b>	<b>61</b>
<hr/>	
Bibliografía	63

# LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANA	Autoridad Nacional del Agua
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
BBOP	Business and Biodiversity Offsets Programme
BCR	Banco Central de Reserva
BP	British Petroleum
CMARN	Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
DAP	Diagnóstico ambiental preliminar
DIA	Declaración de impacto ambiental
EBI	Energy and Biodiversity Initiatives
EAE	Evaluación ambiental estratégica
EIA	Estudio de impacto ambiental
EIA-d	Estudio de impacto ambiental detallado
EIA-sd	Estudio de impacto ambiental semidetallado
FONAM	Fondo Nacional del Ambiente
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
LMP	Límites máximos permisibles
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
LPAG	Ley del Procedimiento Administrativo General
MDL	Mecanismo de desarrollo limpio
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINAG	Ministerio de Agricultura
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ONERN	Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales
ONG	Organismo no gubernamental
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
PAMA	Programa de adecuación y manejo ambiental
PIA	Presupuesto inicial de apertura
PNA	Política Nacional del Ambiente
PRODUCE	Ministerio de la Producción
SEA	Servicio de Evaluación Ambiental
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SILA	Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
SNGA	Sistema Nacional de Gestión Ambiental
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
UNOPS	United Nations Office for Project Services
VITAL	Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea
ZEE	Zonificación económica ecológica

## PRESENTACIÓN

**E**l presente documento *“Propuestas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental en el Perú”* es un aporte de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) al proceso de revisión de los marcos normativos e institucionales del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

La evaluación de impacto ambiental tiene una historia de más de 20 años en el Perú. En este tiempo, sin duda, se ha avanzado considerablemente en esta materia, pero a la vez han surgido nuevos retos. Y es que este mecanismo destinado por excelencia a la prevención ambiental, está lejos de haberse consolidado en el país. Prueba de ello son los frecuentes conflictos socioambientales generados por obras o proyectos ya aprobados por la autoridad competente que sin embargo son rechazados por sectores de la población y líderes locales por una evidente falta de confianza en el proceso de su elaboración y aprobación.

Por ello, saludamos la decisión del actual gobierno de revisar y consolidar los marcos normativos e institucionales del SEIA para recuperar la confianza en las autoridades estatales como un camino hacia el desarrollo sostenible del país. Esperamos que esta revisión considere las distintas visiones que existen sobre el tema, tanto de los pobladores locales como de los líderes locales, las empresas y los distintos grupos de interés alrededor de los estudios de impacto ambiental (EIA). Como siempre en nuestra vida institucional, queremos seguir contribuyendo al debate con datos, ideas, perspectivas y propuestas, de modo que los peruanos podamos contar con la mayor información posible para tomar las mejores decisiones que comprometen nuestro futuro cercano.

Por el ambiente y la salud. Por un Perú Natural, legado que aspiramos dejar a las próximas generaciones.

**Pedro Solano**  
Director ejecutivo  
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Lima, julio de 2012





## 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.

El presente informe pretende ser un documento de propuestas para el fortalecimiento del 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 rol 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 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 reglamento 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 es 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.

**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.**

## 2. Los términos de referencia de los EIA

En el caso de los términos de referencia (TdR) 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 ya prevista por la normatividad vigente 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. 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.

#### 4. 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).

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).

## 5. Participación ciudadana.

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 plantea 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).

## 6. Participación del gobierno regional.

**Se plantea 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.

## 7. 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.





## INTRODUCCIÓN

El Perú atraviesa por una situación de alta conflictividad, en especial alrededor de proyectos extractivos que generan desconfianza, temor e incluso rechazo. En conflictos como el del Proyecto Conga en el departamento de Cajamarca, en el norte del país, existe una polarización acerca de si la actividad debe o no realizarse. Por un lado, un grupo de actores públicos y privados que respaldan la ejecución del proyecto señala que “la minería ya no es como antes” y que “estamos ante una minería moderna que ya no contamina”. Similares argumentos los podemos escuchar en el sector hidrocarburos, cuando se refiere a que “se da reinyección de las aguas de pozos” y a que la contaminación que se provocó y que aún permanece en lugares como el río Corrientes es cosa del pasado. Otros, en cambio, afirman que estas actividades son irremediablemente contaminantes y que, dada la poca capacidad del Estado para controlar los impactos, es mejor no realizarlas.

En este contexto, la pregunta que surge es la de si se requiere reformar los marcos políticos y normativos para mejorar el nivel de aceptación de los proyectos, o si esto no es necesario.

Somos de la opinión que sí hay, en el marco político, legal e institucional ambiental en el Perú, mucho por hacer y mucho por mejorar. El fortalecimiento de los instrumentos de gestión ambiental —que son los que permiten la implementación de las políticas— es fundamental, en especial el de la herramienta que por su carácter preventivo debiera constituir la más eficiente de la gestión ambiental peruana, a saber, la evaluación de impacto ambiental.

Son muchas las razones que sustentan lo afirmado en el párrafo precedente, pero intentemos dar diez buenas razones para ese cambio.

Una de las primeras razones tiene que ver con recuperar la credibilidad de los EIA. Desde hace varios años, existe una pérdida de confianza en ciertos instrumentos de gestión ambiental y, en especial, en la evaluación de impacto ambiental.<sup>1</sup> La población ya no cree en el EIA y, por ende, se opone frontalmente a la aprobación de proyectos de inversión que consideran la no afectación del ecosistema basados en dicho instrumento. En este contexto, se requiere realizar cambios normativos que modifiquen las percepciones de la población y que devuelvan la confianza en herramientas tan importantes como el EIA.

La segunda de las razones está relacionada con la necesidad de reducir la conflictividad en el país. La Defensoría del Pueblo ha indicado que, actualmente, el 60.8%<sup>2</sup> de los conflictos en el Perú se deben a problemas socioambientales. Muchos están relacionados con situaciones en las que la población ha perdido la confianza en los instrumentos de gestión ambiental, como los estándares de calidad ambiental y los estudios de impacto ambiental, entre otros.

<sup>1</sup> Adhiriéndonos a la doctrina mayoritaria, entendemos a la evaluación de impacto ambiental como un proceso de análisis continuo y de advertencia temprana, que protege a los recursos ambientales contra daños injustificados o no anticipados, que facilita el obtener información para la toma de decisiones sobre acciones propuestas, y que se orienta a prevenir los impactos significativos que deterioran las características del ambiente. Por otro lado, consideramos al estudio de impacto ambiental (EIA) como el documento que detalla el proceso de evaluación ambiental, para una acción particular o tipos de acciones.

<sup>2</sup> De conformidad al Reporte de Conflictos Sociales, núm. 99, mayo de 2012, de la Defensoría del Pueblo del Perú.

Una tercera razón es la necesidad de considerar la demanda ciudadana que exige no solo objetividad, sino una activa participación. En ese sentido, se requiere formalizar mecanismos que faciliten la participación responsable e informada de grupos organizados de la sociedad civil. Hoy en día no puede pensarse en procesos de toma de decisiones, ni en la construcción de marcos institucionales, sin considerar los mecanismos que canalicen la demanda social. Los procesos de gobernanza ambiental incorporan mecanismos institucionales formales y no formales, mecanismos públicos y privados, espacios de concertación y diálogo oficiales y voluntarios. Estas nuevas formas de organización de lo público y lo social deben ser consideradas en la definición de nuevas estructuras confiables para el proceso de toma de decisiones.

La cuarta razón se centra en el fortalecimiento de la institucionalidad del MINAM en su calidad de ente rector del sector ambiental. Debe reconocerse que, aun cuando la creación de este ministerio fue una medida acertada y adecuada no solo a las necesidades del país, sino a las tendencias sobre gestión ambiental en el ámbito internacional, ello no significa necesariamente que haya alcanzado los niveles de influencia y presencia requeridos. Al respecto, debe mencionarse que existe una oportunidad en esta materia, en tanto el presidente Humala, en el discurso que ofreció en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible conocida como Río+20, señaló la necesidad de fortalecer a dicha entidad como parte de una estrategia para promover un desarrollo con inclusión y sostenibilidad.

La quinta razón tiene que ver con la necesidad de actualizar las reglamentaciones y de adecuarlas a la realidad. En el año 1991, el decreto legislativo 757 —orientado a la promoción de las inversiones— estableció que la autoridad a cargo de la regulación de los aspectos ambientales y de la aprobación de los instrumentos de gestión ambiental, era la misma que tenía como responsabilidad promover dichas actividades; es decir, la autoridad sectorial, el ministerio correspondiente.<sup>3</sup> Sin embargo, con el transcurso del tiempo, se ha podido verificar la necesidad de cambiar este esquema, debido a la desconfianza que genera un escenario donde la autoridad que promueve una actividad económica es la misma que intenta regularla y monitorearla en lo que respecta al comportamiento y cumplimiento de sus obligaciones ambientales. La frase respecto de que la autoridad no puede ser “juez y parte” es continuamente destacada en este debate. Todo esto ha llevado a que, hoy por hoy, sea más necesario que nunca replantear el marco institucional ambiental del país.

La sexta de las razones está referida a la necesidad de establecer una nueva visión respecto de la forma y las condiciones bajo las cuales se desarrollan las industrias extractivas en el país, especialmente la minería, tomando en consideración que el Perú es un país con una larga tradición minera.<sup>4</sup> Por ello, es necesario plantear e implementar un nuevo enfoque que refleje que las actividades económicas que representan grandes ingresos económicos para el país pueden ser desarrolladas en el territorio peruano, siempre que no se sacrifique nuestro entorno natural, la calidad ambiental y los derechos de las personas.

La séptima razón está relacionada con la necesidad de mejorar los estándares y reglas ambientales con el fin de brindar las herramientas necesarias para facilitar las tareas de fiscalización ambiental a las autoridades, y de dar claridad al sector privado sobre las obligaciones y compromisos ambientales

<sup>3</sup> Posteriormente, con el otorgamiento de competencias de fiscalización ambiental al OSINERG, se incluyó la referencia a los organismos fiscalizadores.

<sup>4</sup> Esta tradición se ha visto reflejada en la producción minera, que ubica al Perú como primer productor mundial de plata; segundo de zinc y cobre (aunque The Economist de enero del 2011 lo señala como el tercer productor de cobre); tercero de estaño, bismuto, telurio y mercurio; cuarto de plomo y molibdeno; y quinto de oro.



a los que se encuentra sujeto al realizar sus actividades. Estas tareas son necesarias en el marco del fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA).

La octava razón se sustenta en el gran cambio que se ha producido en el Perú desde que se establecieron las reglas ambientales a inicio de la década del noventa, cuando el país buscaba salir de una gran crisis económica, financiera, social e institucional y por ello la regulación se centraba íntegramente en el fomento y promoción de las inversiones, de manera que la regulación ambiental era débil y en algunos casos inexistente. Hoy, el Perú es un país modelo de crecimiento y estabilidad macroeconómica, lo que ha generado que sea atractivo para las inversiones, siendo necesario que este acelerado desarrollo económico venga acompañado de nuevas regulaciones en el ámbito ambiental, de manera que el sector privado también internalice los costes ambientales en su proyección de inversión.

La novena razón se refiere a la necesidad, por parte del Estado, la sociedad civil, el sector privado y en general el ciudadano, de empezar a comprender y asumir el carácter transectorial de lo ambiental, donde la economía no represente una dicotomía de este aspecto. Es necesario considerar las reglas ambientales y la evaluación de impacto ambiental como herramientas orientadas al desarrollo sustentable del Perú, a fin de que se aprovechen los recursos naturales de manera sostenida para la economía y sin afectar los ecosistemas del país.

Y la última razón, aunque parezca evidente, siempre es preciso destacarla. Veinte años después de la dación de las principales regulaciones ambientales, mucho se ha aprendido. Numerosos proyectos mineros, energéticos, forestales, en áreas naturales protegidas y en otros sectores económicos, nos han permitido sacar lecciones y reconocer errores. Cuando las buenas prácticas y los aprendizajes no se convierten en políticas públicas, menospreciamos nuestra capacidad de mejorar, de corregir, de ajustar aquello que lo requiere y de generar un círculo virtuoso a partir de lo aprendido. Así, veinte años después, la evaluación de impacto ambiental requiere de un relanzamiento, de una nueva mirada que se base en lo aprendido, en la necesidad de superar procesos que no funcionaron y que complicaron el escenario social, de ganar la confianza ciudadana y de fortalecer la legitimidad de las decisiones del Estado.

Por todo lo anterior, el presente informe se ha elaborado con la finalidad de establecer recomendaciones para el proceso de evaluación de impacto ambiental que se lleva a cabo en el Perú, considerando que existen muchas etapas y procesos en los que es posible incidir a efectos de mejorarlo: el régimen de consultoras ambientales, los términos de referencia, la fiscalización ambiental, el plan de compensación ambiental, entre otros. Además, somos conscientes de que la evaluación de impacto ambiental será reconocida como un instrumento de gestión ambiental preventivo confiable, siempre y cuando se mejoren significativamente otras herramientas de planificación y gestión orientadas a alcanzar de manera conjunta la gobernanza ambiental en el país.

En este sentido, es claro que no existe una respuesta única para mejorar la credibilidad del proceso de evaluación de impacto ambiental. Este documento reconoce los distintos temas sobre los que hay que incidir y trabajar en distintos niveles y plazos con la finalidad de mejorar y consolidar el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en el Perú.

Esta publicación no habría sido posible sin los intercambios de ideas y discusiones que tuvieron lugar en diversas reuniones en torno al tema de la referencia con los profesionales de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Específicamente agradecer a Carol Mora, Isabel Felandro, Carmen Heck, Pedro Solano, José Luis Capella, Manuel Ruiz, Silvana Baldovino por sus valiosos comentarios y aportes a este documento.



# EL ROL DE LAS CONSULTORAS AMBIENTALES

1



El artículo 10 del hoy derogado Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN)<sup>5</sup> establecía que los EIA solo podían ser elaborados por las instituciones públicas o privadas debidamente calificadas y registradas ante la autoridad competente. El costo de su elaboración recaía en el titular del proyecto o actividad. Esta disposición fue complementada posteriormente por el artículo 51 de la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada,<sup>6</sup> que establece que los EIA y los programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA) serán realizados por empresas o instituciones que se encuentren debidamente calificadas e inscritas en el registro que para el efecto abrirá la autoridad sectorial competente, reforzando la concentración de competencias respecto del EIA en el ámbito del gobierno nacional. Eso ha conllevado a que las consultoras responsables de elaborar estudios ambientales se encuentren inscritas en registros sectoriales.

Posteriormente, el numeral 3 del artículo 10 de la ley del SEIA<sup>7</sup> ha establecido que será el MINAM el encargado de implementar el registro de entidades autorizadas para elaborar las evaluaciones ambientales estratégicas y los EIA. En este sentido, la disposición complementaria transitoria del reglamento de la ley del SEIA<sup>8</sup> señala que hasta la efectiva implementación del registro, las autoridades ambientales sectoriales que administran registros que cumplen similar finalidad siguen a cargo de los mismos. Por ello, en la medida en que a la fecha aún no se ha reglamentado esta materia, los registros de las consultoras ambientales seguirán estando exclusivamente a cargo de las autoridades ambientales sectoriales. Sin embargo, debe considerarse que en el año 2010 se ha prepublicado el proyecto de reglamento para el registro de entidades autorizadas para elaborar estudios ambientales en el marco del SEIA,<sup>9</sup> el mismo que establece que dicho registro estará a cargo de la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Viceministerio de Gestión Ambiental del MINAM.

Las recomendaciones establecidas en el presente informe se elaboran considerando que el régimen de consultoras ambientales existente es uno de los temas más cuestionados en el proceso de evaluación de impacto ambiental. Uno de los cuestionamientos a este esquema es que no existen mecanismos adecuados para garantizar la imparcialidad de las consultoras ambientales frente a las empresas que las contratan para realizar los EIA de sus proyectos, en la medida en que se genera una relación contractual entre la empresa responsable o titular del proyecto y la consultora ambiental, lo que se refleja generalmente en la baja calidad de los EIA y en el escaso nivel de implementación de medidas de prevención y mitigación que se exige al responsable del proyecto. En ese sentido, consideramos que se requiere analizar algunas de las consideraciones sobre el régimen de consultoras ambientales a fin de identificar aquello que debe corregirse.

A continuación se presenta un análisis sobre los tres temas más destacados en relación con el régimen de consultoras ambientales.

---

<sup>5</sup> Aprobado por decreto legislativo 613, pub. 08/09/90 y derogado por la Ley General del Ambiente, ley 28611, pub. 15/10/2005.

<sup>6</sup> Decreto legislativo 757, pub. 13/11/91.

<sup>7</sup> Ley 27446, pub. 23/04/2001. Fe de erratas, pub. 04/05/2001. Modificada por decreto legislativo 1078, pub. 28/06/2008.

<sup>8</sup> Reglamento de la ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, decreto supremo 019-2009-MINAM, pub. 25/11/2009.

<sup>9</sup> Resolución ministerial 110-2010-MINAM, pub. 23/05/2010.

- La necesidad de implementar en el corto plazo un reglamento que regule el régimen de consultoras ambientales, en el cual se mejoren varios aspectos relacionados con la inscripción y supervisión de las consultoras ambientales.
- La necesidad de evaluar cuál es la mejor forma de selección y contratación de las consultoras ambientales.
- La necesidad de evaluar si se requiere que el Estado intervenga en el mecanismo de pago por concepto de honorarios a favor de la consultora ambiental.

## 1.1 Propuesta de contenido para un reglamento de régimen de consultoras ambientales

A efectos de cumplir con la normatividad que establece que será el MINAM el encargado de implementar el registro de entidades autorizadas para la elaboración de evaluaciones ambientales estratégicas y de los EIA, se requiere aprobar en el más breve plazo una reglamentación del régimen de consultoras ambientales.

Como parte de esta reglamentación, consideramos que deberían recogerse algunas de las propuestas que delineamos en el presente informe a efectos de lograr que las consultoras ambientales cumplan con ciertos requisitos que garanticen que tienen un determinado nivel de confiabilidad y solvencia técnica y un equipo de profesionales con experiencia en temas ambientales especializados y en la elaboración de los EIA. Para ello, sugerimos se contemple estos requisitos mínimos:

- Que el equipo técnico de las consultoras ambientales esté integrado por profesionales habilitados para contratar con el Estado, de carreras afines a las materias del EIA que se va a elaborar, y conforme a las implicancias del proyecto, que contribuyan a formar un equipo multidisciplinario que cubra los componentes técnicos, ambientales y sociales de los EIA. Este es un elemento que debe verificar la autoridad competente, y para ello, se debe remitir conjuntamente con los términos de referencia del EIA el listado del equipo profesional multidisciplinario que se encargará de elaborar ese estudio en particular. De esta manera, la autoridad competente podrá recomendar la inclusión en el equipo de un profesional de la especialidad que se requiera.

Asimismo, los EIA deben estar suscritos debidamente por los profesionales encargados de su elaboración en las secciones que hayan sido elaboradas por los mismos, las cuales evidentemente deberán coincidir con la especialidad que ha sido acreditada por cada uno.

- Que los profesionales tengan la experiencia técnica necesaria, para lo cual deben contar con capacitaciones y especialización en temas ambientales relacionados con los proyectos de inversión sobre los que elaboran los EIA.
- Que se acrediten consultoras ambientales específicas para cada una de las categorías de evaluación de impacto ambiental, para lo cual es necesario contar con requisitos diferenciados para su inscripción en el registro. Este es el caso del Registro de Entidades Autorizadas para

elaborar Estudios de Impacto Ambiental y de otros instrumentos de gestión ambiental aplicables a las actividades del sector turismo,<sup>10</sup> que determina requisitos diferenciados para las consultoras ambientales que elaboran las DIA y los EIA.

- Registrar el número y tipo de observaciones que realiza la autoridad competente a los EIA elaborados por las consultoras ambientales. Ello con la finalidad de llevar las estadísticas sobre el desempeño de estas consultoras.
- Establecer cuáles son las infracciones en las que las consultoras ambientales podrían incurrir, así como las sanciones a las que son pasibles. Para efectos de evitar conductas infractoras, es necesario establecer sanciones tales como la suspensión temporal de su inscripción en el registro correspondiente por 6 o 9 meses, según la gravedad de la falta cometida; la cancelación definitiva de su inscripción en el registro correspondiente; y la inhabilitación temporal o definitiva de sus directivos o del personal técnico responsable de los documentos, acciones u omisiones que generaron la falta.

Asimismo, en el caso de las personas naturales a quienes se les haya determinado responsabilidad en las consultoras ambientales por las faltas incurridas, ellas no podrán integrar el personal directivo o técnico de ninguna otra consultora ambiental registrada, durante el lapso que se mantenga en vigencia la sanción que les fue aplicada.

- Elaborar un record de desempeño de las consultoras ambientales, así como de los profesionales que las integran que hayan cometido infracciones y hayan sido sancionados por ellas. Este record deberá contener los antecedentes de todas las infracciones y sanciones de las consultoras ambientales.
- Establecer un procedimiento de supervisión de las consultoras ambientales por parte del Estado, a efectos de verificar que cumplan con los requisitos que se han establecido. Dicha evaluación deberá ser periódica con la finalidad de asegurar una calidad mínima en el nivel técnico de las consultoras ambientales.

---

<sup>10</sup> Creado mediante decreto supremo 010-2008-MINCETUR, pub. 12/12/2008.



## 1.2 Selección y contratación de la consultora ambiental

La opción de encargar la elaboración de los EIA a consultoras ambientales no solo se ha dado en países como el Perú, sino también en otros, como Chile y Ecuador (ver cuadro 1).

**Cuadro 1. Normatividad en Chile y Ecuador sobre consultoras ambientales**

PAÍS	NORMA	ARTÍCULO
CHILE	Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, ley 19300, pub. 09-03-1994. Modificada por leyes 20402, 20417, pub. 26-01-2010, y 20473.	Artículo 81.- Corresponderá al Servicio: [se refiere al Servicio de Evaluación Ambiental]  f) Administrar un registro público de consultores certificados para la realización de Declaraciones o Estudios de Impacto Ambiental el que deberá contener a lo menos el nombre o razón social, en caso de tratarse de personas jurídicas, su representante legal, domicilio e información relativa a sus áreas de especialidad. Dicho registro será de carácter informativo y el reglamento definirá su forma de administración.
ECUADOR	Registro Oficial Nº 323, 18 de noviembre de 2010. Acuerdo Nº 178 - Instructivo para la calificación y registro de consultores ambientales en el ámbito nacional. Fecha del texto: 08-10-2010.	Artículo 1.- Objeto.- El presente instructivo tiene por objeto establecer el procedimiento para el registro y calificación de consultores ambientales autorizados para realizar estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental, auditorías ambientales y demás instrumentos ambientales que se presenten al Ministerio del Ambiente o ante la Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable acreditada al SUMA para su revisión y pronunciamiento.

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl/>; y Ecolex: <http://www.ecolex.org/>  
Elaboración propia.

Sin embargo, como ya lo hemos señalado anteriormente, uno de los cuestionamientos a este esquema es que no existen mecanismos adecuados para garantizar la imparcialidad de las consultoras ambientales frente a las empresas que las contratan, en la medida en que se genera una relación contractual entre la empresa responsable del proyecto y la consultora ambiental.

En este contexto, deben analizarse dos escenarios: uno en el cual el Estado sería el responsable de la contratación de la consultora ambiental, y un segundo en el cual la empresa responsable del proyecto sigue siendo la encargada de la selección y contratación de la consultora ambiental.

En el primero de los escenarios, se plantea que la contratación de la consultora ambiental esté a cargo del Estado, y que de esta manera la relación de contratación se dé entre la consultora ambiental y la autoridad competente. Así, el EIA deberá ser entregado por la consultora ambiental a la autoridad competente. La mayor ventaja de este escenario es que se rompe uno de los cuestionamientos más fuertes al régimen de consultoras ambientales, en el sentido de que actualmente no existen mecanismos adecuados para garantizar su imparcialidad. Sin embargo, ello no deja de lado la necesidad de coordinación entre la consultora ambiental y la empresa responsable del proyecto. Otra de las ventajas que se alcanzaría es que el Estado podría acompañar desde el inicio el procedimiento de elaboración del EIA.

Sin embargo, en este escenario encontramos una serie de desventajas, entre las cuales podemos señalar que al ser el Estado quien contrata a la consultora ambiental, se deberán seguir los procedimientos de contratación con el Estado establecidos por la normatividad vigente; bajo este escenario, los procedimientos de contratación pública podrían ser objeto de impugnaciones y, por lo tanto, el procedimiento de contratación de la consultora ambiental se podría extender por plazos extensos. Asimismo, al ser el Estado quien contrata a la consultora ambiental para la elaboración del EIA, algunos podrían señalar que la responsabilidad de la consultora ambiental se extendería a él, de manera que el Estado devendría en responsable solidario en caso de cualquier infracción que cometiera la consultora ambiental. Otra de las desventajas sería respecto del nivel de exigencia que el Estado tendría al momento de aprobar el EIA, considerando que ha sido el propio Estado quien ha seleccionado y contratado a la consultora ambiental y ha estado involucrado en el procedimiento de elaboración del EIA. Otra desventaja sería la posible corrupción que podría generarse en el ámbito estatal en los procesos de selección y contratación de las consultoras ambientales. Una última desventaja sería que podrían generarse casos donde la autoridad competente este alineada con los intereses de la empresa responsable del proyecto y por lo tanto la supervisión que hace de la elaboración del EIA puede ser igualmente sesgada, que en el caso de la consultora ambiental contratada por la empresa responsable del proyecto.

Por lo anteriormente señalado, consideramos que este primer escenario no sería viable ni eficiente, por lo cual debería mantenerse el régimen legal actual mediante el cual la empresa responsable del proyecto contrata a la consultora ambiental. A pesar de ello, reconocemos que la percepción de la población sobre el régimen de las consultoras ambientales se centra específicamente en la necesidad de romper la relación contractual existente entre la empresa responsable del proyecto y la consultora ambiental. En este contexto, si nos mantenemos en el escenario donde la empresa responsable del proyecto mantiene a su cargo la selección y contratación de la empresa consultora, se requiere reforzar el régimen existente de acuerdo a lo sostenido en el punto 1.1.

Considerando que hemos optado por mantener el régimen vigente, en el cual la empresa responsable del proyecto es quien selecciona y contrata a la consultora ambiental, se requiere sin embargo reforzar la presencia y el rol del Estado en su calidad de garante de la protección del ambiente, con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normatividad y de altos estándares para la elaboración de los EIA.



Se requiere mejorar la fiscalización en la propia elaboración del EIA, de manera tal que el proceso de recopilación de la información para el EIA recoja supuestos tanto de la empresa responsable del proyecto, como de las poblaciones cercanas, de las organizaciones especializadas, las universidades, entre otros.

Otro tema que debe ser considerado se relaciona con la información, las declaraciones y la documentación que presenta la empresa responsable del proyecto de inversión durante el procedimiento de evaluación del EIA, en la medida que dicha data se presume auténtica bajo el principio de buena fe que regula la relación de las partes durante el procedimiento administrativo. Sin embargo, existen supuestos en los cuales los funcionarios encargados de la evaluación del EIA pueden detectar durante el curso del procedimiento la falsedad de la información o documentación, situación frente a la cual definitivamente es necesario adoptar las acciones necesarias para que esta no sea pasada por alto.

Así, si bien la Ley de Procedimiento Administrativo General, ley 27444, no contempla una regulación específica sobre los casos de falsedad o falta de autenticidad de información, declaración y documentación, esta norma marco sí dispone que si la documentación presentada no se ajusta a lo requerido, impidiendo la continuación del procedimiento, lo cual por su naturaleza no pudo ser advertido por la unidad de recepción —escenario en el cual consideramos pueden encontrarse los casos en los que la información o documentación es falsa y con ello se interfiera el correcto curso del procedimiento y la legitimidad de la aprobación del EIA—, es posible que la autoridad administrativa, por única vez, emplace inmediatamente al administrado, a fin de que realice la subsanación correspondiente. Mientras esté pendiente dicha subsanación, no se computan los plazos para que opere el silencio administrativo correspondiente.

Por lo tanto, frente a escenarios en los que se detecta la falsedad de la información, es necesario solicitar inmediatamente la subsanación de dicha data, a fin de que no sean aprobados EIA basados en información que no se ajusta a la verdad. Si esta información no es subsanada, no deberían avalarse EIA sustentados en documentación que no es cierta y que no responde a la realidad, porque además de las consecuencias jurídicas, ello restaría credibilidad al instrumento, sin perjuicio del tipo de información en juego.

En esta misma línea, uno de los retos que tiene el Estado es el de implementar un adecuado sistema de control posterior. Conforme a la presunción de veracidad establecida en la Ley de Procedimiento Administrativo General, en la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. En ese sentido, si en ejercicio de la fiscalización posterior la administración pública comprueba fraude o falsedad en la declaración, información o documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia para todos sus efectos, procediendo a comunicar el hecho a la autoridad jerárquicamente superior para que:

- Se declare la nulidad del acto administrativo (la resolución que aprueba el EIA) sustentado en dicha declaración, información o documento.
- Se imponga a quien haya empleado esa declaración, información o documento una multa en favor de la entidad de entre dos y cinco unidades impositivas tributarias (UIT) vigentes a la fecha de pago.
- Se comunique el hecho al Ministerio Público para que interponga la acción penal correspondiente, de ser el caso.

En este caso, la consecuencia alcanza a la esfera del administrado, es decir, al titular del derecho que presenta su EIA para que sea aprobado, pero no a los terceros responsables de la información falseada, como en este caso sería la consultora ambiental que elabora el EIA por encargo del titular del derecho. Evidentemente, de comprobarse la negligencia de la consultora ambiental, se deberán aplicar a esta las sanciones correspondientes por falsear información, declaración o documentación.

Asimismo, en el caso de las traducciones de parte, así como de los informes o constancias profesionales o técnicos presentados como sucedáneos de documentación oficial, la responsabilidad alcanza solidariamente a quien los presenta y a los que los hayan expedido.

Ahora bien, es indispensable implementar correctamente los mecanismos necesarios para que mediante el sistema del muestreo, se lleve a cabo de manera eficiente una verificación de oficio de la autenticidad de las declaraciones, documentos, informaciones y traducciones proporcionados por el administrado, generando así un efecto disuasivo para las conductas de mala fe.

Como podemos apreciar, la implementación de este sistema de control y fiscalización por parte del Estado implica un reto en el caso peruano, toda vez que este sistema no ha sido aplicado de manera integral ni idónea. Aún no se ha analizado las consecuencias de declarar la nulidad del acto administrativo como resultado de un control posterior. Sin embargo, consideramos que esta posibilidad no debe dejarse de lado y requerirá un análisis posterior con mayor detalle.

### 1.3 Mecanismo de pago a la consultora ambiental

Conforme a lo planteado líneas arriba, la opción más idónea es que la relación contractual para la selección y contratación de la consultora ambiental se mantenga en la esfera de la empresa responsable del proyecto. Sin embargo, la intervención del Estado sí se daría al momento de realizar el pago a la misma. En ese sentido, el pago que se efectúa a las consultoras ambientales debería ser a cuenta de la empresa responsable del proyecto, pero a cargo del Estado. Ello porque el Estado peruano no tiene los fondos para poder financiar la elaboración de dicho instrumento de gestión ambiental, y porque, incluso de poder hacerlo, el Estado estaría asumiendo los costos de un trámite que debiera seguir la empresa responsable del proyecto, ya que se realiza en beneficio de ella.

En ese sentido, las empresas responsables del proyecto deberían pagar al Estado un monto determinado por concepto de honorarios de los servicios prestados por la empresa consultora ambiental. Una de las opciones es la de fijar un arancel por evaluación. Sin embargo, debe reconocerse las limitaciones que motiva la fijación de un arancel. Al respecto, cabe mencionar que de acuerdo con la normatividad vigente, el financiamiento de la fiscalización minera del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) se da mediante el pago de un arancel minero por parte de las empresas mineras. Similar situación se daba anteriormente, cuando el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) era la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental minera. El problema con el arancel minero radica en que este implica el pago solo por las acciones de los fiscalizadores con motivo explícito de fiscalización, más no por el desarrollo de las funciones internas del personal (elaboración de reglamentos, perfeccionamiento de metodologías, estrategias de fiscalización, diseño de muestra, etc.). Esto conlleva a que el arancel minero pagado por las empresas mineras no financia la planilla de los funcionarios que se dedican a la actividad minera, dado que la ley no lo establece. Todo esto ha dado lugar a que el origen de los fondos no sea consistente con sus usos, por lo que se requiere realizar un ajuste adecuado de los aportes.

Los recursos económicos que se obtengan como resultado del pago que realiza la empresa responsable del proyecto para la contratación de las consultoras ambientales deberán ser ingresados a un fondo intangible. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que bajo este modelo, se requiere establecer los candados necesarios a efectos de asegurar que los fondos no sean utilizados para otros fines, obedeciendo a otras prioridades gubernamentales. Incluso más importante, se necesita asegurar que con esta intermediación del Estado, las consultoras ambientales no sean benevolentes con las actividades que realizan para las empresas.

Una de las posibilidades es ya no crear un fondo especial para esta tarea, sino utilizar fondos existentes, como el Fondo Nacional del Ambiente (FONAM),<sup>11</sup> que es un fondo fiduciario intangible que tiene como objetivo financiar los planes, programas, proyectos y actividades orientados a la protección del ambiente, fortalecer la gestión ambiental y lograr un uso sostenible de los recursos naturales y del patrimonio ambiental, mediante mecanismos institucionales financieros. El FONAM actúa como promotor e intermediario financiero de la inversión pública y privada en la realización de inversiones y actividades orientadas a contribuir al desarrollo sostenible del país en los ámbitos del cambio climático, construcción de capacidades, biodiversidad y contaminación local.

<sup>11</sup> El FONAM es una institución de derecho privado, sin fines de lucro y de interés público y social, con personería jurídica propia, creada por el Congreso de la República del Perú mediante la ley 26793 del año 1997. Los recursos del FONAM son:

- La reconversión de la deuda externa para el financiamiento de programas, proyectos y actividades orientados a la protección del ambiente, el fortalecimiento de la gestión ambiental, el uso sostenible de los recursos naturales y el patrimonio ambiental.
- Las contribuciones no reembolsables de los gobiernos, organismos internacionales, fundaciones y otros.
- La capitalización del financiamiento y la inversión en los mercados financieros nacionales e internacionales.
- Las campañas de recaudación voluntarias en el ámbito local, regional o nacional, patrocinadas por el consejo directivo del FONAM.
- Las herencias, legados y donaciones que reciba, y cualquier otro aporte o asignación proveniente de entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, de cualquier título.

Asimismo, el Fondo opera a través de los siguientes mecanismos financieros:

- Los fondos fiduciarios para el ambiente, establecidos a través de donaciones de la deuda gubernamental, y convenidos con acreedores externos e internos. Los fondos son constituidos entre la entidad acreedora y donante, y el consejo directivo del FONAM, constituido como fiduciario. Los fondos son depositados en una institución financiera o bancaria elegida bilateralmente. El consejo directivo del FONAM destinará los fondos donados a proyectos de inversión en el país deudor, directamente o a través de las juntas de administración.
- Los fideicomisos, que serán constituidos por la entidad donante, en calidad de fideicomitente, quien depositará la donación con el carácter de patrimonio fideicomitado en una institución financiera o bancaria, en calidad de fiduciario, y consignando expresamente al consejo directivo como fideicomisario, asignando la donación a su favor, en caso de administrar directamente los fondos, o en favor de las juntas de administración, cuando estas administren las subcuentas.
- Los fondos públicos establecidos a través de organismos de derecho público, destinados a actividades programáticas de corto y/o mediano plazo, suministrados a través de licitaciones y por donación directa.

Cualquier otro mecanismo u operación financiera destinado a preservar e incrementar los recursos del FONAM será aprobado por el consejo directivo, de acuerdo con la legislación vigente.

FONAM identificará, analizará y promoverá la inversión en seis áreas: Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL); Energía; Bosques; Transporte; Pasivos Ambientales Mineros; y Agua y Residuos.



A grayscale photograph of a forest stream. In the foreground, a large, dark, textured rock sits on the left side of the frame. Water is flowing over a smaller rock to the right of this one, creating a small waterfall. The background is filled with dense, misty forest foliage, with some trees visible through the haze. The overall atmosphere is serene and natural.

## LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS DE SITIOS ALTERNATIVOS PARA PROYECTOS QUE LO REQUIERAN

2

**E**n la actualidad, y desde hace ya varios años, vienen surgiendo disputas y demandas sociales en torno a grandes proyectos de inversión. Así, por ejemplo, en el caso del proyecto del puerto de Ancón propuesto por la empresa Santa Sofía, una de las cuestiones que reclamaban quienes se oponían a él, era la ausencia de estudios de sitios alternativos que demostrasen que la zona de intervención del proyecto había sido seleccionada por representar los mínimos costes sociales, ambientales y económicos.

Estos estudios de sitios alternativos tienen algunos precedentes; por ejemplo, en el proyecto de la Planta de Fraccionamiento de Gas de Camisea en Paracas, en forma previa al estudio de impacto ambiental, se consideraron hasta 17 sitios alternativos, buscando una ubicación que cumpliera con los criterios técnicos requeridos, pero descartando áreas densamente pobladas y con alto grado de fragilidad ambiental.

El análisis de sitios alternativos permite confrontar los impactos ambientales de las distintas opciones, de forma tal que se pueda determinar cuál es la que generará el menor impacto.

Creemos que en tanto el EIA esté asociado directamente con el lugar del proyecto, esta evaluación de sitios alternativos debiera ser realizada antes de iniciarse el procedimiento de certificación ambiental. Esto es aún más importante si consideramos que el artículo 48 del reglamento de la ley del SEIA establece como requisito de admisibilidad, que el EIA presentado cuente con un estudio del proyecto en el ámbito de factibilidad. Evidentemente, para el diseño de factibilidad es también necesario haber definido el lugar del proyecto.

Para adoptar este instrumento, sería preciso modificar la ley del SEIA y especificar las características de los proyectos que requieran de manera obligatoria una evaluación de sitios alternativos, previa a la solicitud de cualquier certificación ambiental, de modo que se garantice que la selección del lugar no responda exclusivamente a un análisis de costo-beneficio económico. Adicionalmente, en los EIA deberá considerarse la justificación social, ambiental y económica de la elección del sitio elegido para el desarrollo del proyecto.

Un caso diferente, aunque vinculado hasta cierto punto con el anterior, es el de la evaluación de rutas alternativas para componentes del proyecto, atendiendo a criterios de protección ambiental y minimizando el daño. Este es el caso de las rutas de ductos de gas que deben ser modificadas, por ejemplo, para evitar que pasen por áreas naturales protegidas.





## LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA DE LOS EIA

3

### 3.1 Consideraciones generales

En el numeral 1 del artículo 7 de la ley del SEIA, se establece que la solicitud de certificación ambiental que presente el proponente o titular de toda acción deberá contener: a) una evaluación preliminar; b) una propuesta de clasificación; y c) una propuesta de los términos de referencia para el EIA correspondiente, si fuera el caso.

En ese sentido, se requiere contar con términos de referencia que sirvan de manera adecuada para la elaboración de un EIA. Por ello, entre los elementos que deben ser considerados como parte de los términos de referencia del EIA y, por ende, del contenido mínimo de ese estudio, se encuentran los siguientes:

- Se deberá incluir el contexto en el cual se desarrolla el proyecto, haciendo incidencia en:
  - La compatibilidad territorial: ordenamiento territorial, zonificación económica ecológica (ZEE), planes urbanos, planes de uso de suelos, áreas naturales protegidas, derechos sobre el bosque o la tierra, entre otros.
  - La relación que existe entre el proyecto de inversión que se plantea y las políticas, planes y programas de desarrollo nacional, regional y local vigentes.
  - Informar sobre todas las negociaciones o acuerdos con los actores sociales que sean relevantes para efectos de la evaluación del EIA.
  - Informar sobre la tenencia de derechos sobre la tierra.
  
- En la línea de base, se deberá identificar claramente: a) el paisaje, que incluirá, entre otros, la caracterización de su visibilidad, fragilidad y calidad; b) las áreas donde puedan generarse contingencias sobre la población y/o el ambiente con ocasión de la ocurrencia de fenómenos naturales, el desarrollo de actividades humanas, la ejecución o modificación del proyecto o actividad, y/o la combinación de ellos; c) el uso de procedimientos y metodologías necesarios para describir, caracterizar y analizar la línea de base, que deberá estar debidamente justificado; y d) la existencia de ecosistemas frágiles o zonas vulnerables en donde es necesario un tratamiento especial.
  
- Se deberá mejorar los parámetros para la definición de las áreas de influencia directa e indirecta del proyecto, a efectos de que no se base solamente en el área geográfica, sino que considere los alcances y niveles de los impactos ambientales propios de la actividad. Esto debe hacerse porque la reducción del área de influencia directa probablemente determinará que los impactos de gran escala pasen desapercibidos. Se requiere que la autoridad competente valide los criterios que se usaron para determinar las áreas de influencia directa e indirecta del proyecto, y de ser el caso, plantee su modificación.



- Se deberá incluir los probables impactos sinérgicos y acumulativos.<sup>12</sup> Debe reconocerse que los impactos directos de un proyecto son generalmente identificados con cierta certeza, mientras que la evaluación de impactos indirectos y acumulativos y sus interacciones no encuentra ese nivel de certidumbre y, por tanto, debe basarse en ciertas presunciones. Sin embargo, es mejor considerar estos impactos, antes que omitir sus mecanismos de manejo.

Si bien es cierto que la ley del SEIA lo señala, se requiere que en la práctica los EIA incluyan este tipo de consideraciones. En este sentido, es necesario que el Estado revise las metodologías existentes para la identificación de esos impactos y las proponga a efectos de que la empresa responsable del proyecto las tome en cuenta.

- Se deberán identificar las medidas de prevención, mitigación o correctivas correspondientes.
- Un plan de inclusión social, cuyo contenido se detalla en el numeral 4.3..
- Un plan de compensación ambiental, que describirá las acciones de compensación que se realizarán cuando ello sea procedente, y cuyo contenido se especifica en el numeral 4.4..
- Un plan de control de acceso, cuyo contenido se detalla en el numeral 4.5. c.

Por otro lado, durante el proceso de evaluación de los términos de referencia por parte de la autoridad competente, se requiere implementar mecanismos efectivos de transparencia de información y participación, que permitan recibir los comentarios y sugerencias de otras autoridades competentes, así como del público en general. En ese sentido, se necesita modificar los reglamentos de participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental tanto de los sectores como del MINAM, a efectos de que consideren una etapa temprana de acceso a la información y participación respecto de los términos de referencia del EIA.

<sup>12</sup> El reglamento de la ley 27446, ley del SEIA, ha definido lo siguiente:

- Impacto acumulativo: impacto sobre el ambiente ocasionado por proyectos desarrollados o por desarrollarse en un espacio de influencia común, los cuales pueden tener un efecto sinérgico. Los impactos acumulativos pueden ser vistos individualmente, pero significativamente en su conjunto.
- Impactos sinérgicos: efecto o alteración ambiental que se produce como consecuencia de varias acciones, y cuya incidencia final es mayor a la suma de los impactos parciales de las modificaciones causadas por cada una de las acciones que los generó.

En nuestra legislación, en lo correspondiente a los términos de referencia básicos para los estudios de impacto ambiental detallados (EIA-d), el anexo IV del reglamento de la ley 27446 señala en la sección de caracterización del impacto ambiental lo siguiente: "la evaluación de los impactos ambientales debe realizarse mediante el uso de métodos cuantitativos aplicables. Se prevengan los impactos directos, indirectos, acumulativos y sinérgicos, y los riesgos inducidos que se podría generar sobre los componentes ambientales, del paisaje, sociales, culturales y la salud de las poblaciones".

## 3.2 Términos de referencia de los EIA de actividades comunes

El artículo 9 de la ley del SEIA dispuso que la autoridad competente puede establecer los mecanismos para la clasificación y definición de los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental de actividades comunes en el sector que le corresponda, procediendo el proponente o titular del proyecto a elaborar el estudio ambiental, de acuerdo con los términos de referencia correspondientes.

Sobre el particular, el artículo 39 del reglamento de la ley del SEIA establece que las autoridades competentes podrán emitir normas para clasificar anticipadamente proyectos de inversión y aprobar términos de referencia para proyectos que presenten características comunes o similares, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 de la ley, en cuyo caso los titulares presentarán directamente el estudio ambiental elaborado para su revisión y aprobación.

Sin embargo, debe considerarse que el proyecto de reglamento de gestión ambiental para las actividades de explotación, beneficio, transporte y almacenamiento minero ha considerado, en su artículo 23, que el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) aprobará, mediante resolución ministerial, los términos de referencia comunes para la realización de los estudios ambientales correspondientes a las actividades reguladas en el proyecto de reglamento. Posteriormente, en su artículo 24, establece que los proyectos de explotación, beneficio y/o almacenamiento minero que se encuentren en los siguientes supuestos requieren de la evaluación y previa aprobación de términos de referencia específicos:

- Cuando se localicen en áreas naturales protegidas o en su zona de amortiguamiento.
- Impliquen el dragado en cauces naturales o el trasvase de lagos o lagunas.
- Se desarrollen en bosques primarios o secundarios.
- Se desarrollen en zonas marinas y costeras.
- Involucren un área glaciario o una zona de retiro glaciario.
- Su objeto sea la explotación de minerales radioactivos.
- Se localicen en zonas declaradas en emergencia ambiental.
- Impliquen el reasentamiento involuntario de una población de más de 150 familias.
- Impliquen áreas con aguas termales o medicinales respecto de las cuales se hayan otorgado derechos de aprovechamiento.
- Impliquen procesos de fundición y/o sinterización.
- Se desarrollen en un área urbana o de expansión urbana.
- A requerimiento del propio titular del proyecto.

En este contexto, la regla general dada por la ley del SEIA establece la obligación de presentar los términos de referencia de los EIA a la autoridad competente, y como excepción contar con los términos de referencia de los EIA de actividades comunes. Sin embargo, el proyecto de reglamento de gestión ambiental para las actividades de explotación, beneficio, transporte y almacenamiento minero convierte la excepción en regla.

A efectos de evitar interpretaciones como las indicadas líneas arriba, que desdibujan la regla general aprobada por la ley del SEIA, se requiere determinar con claridad los casos en que debe aplicarse la excepción prevista en el artículo 9 de la ley del SEIA.

### 3.3 Condiciones para operar en ecosistemas frágiles y en las áreas naturales protegidas

Dado que la biodiversidad es una de las características más representativas del territorio peruano, y que ella marca diferencias importantes respecto de la selección de técnicas y modelos, resulta necesario que los términos de referencia se elaboren en función del contexto geográfico y social en el que se desarrollará la actividad, así como de otras características propias de cada proyecto, de modo tal que se recojan adecuadamente los requisitos para caracterizar el ambiente afectado, pronosticar y calificar impactos, disponer medidas de mitigación y seguimiento, e identificar a los actores afectados e interesados. Esto es de suma importancia si se consideran ecosistemas frágiles tales como los humedales y, más aún, si tomamos en cuenta las particularidades de cada ecosistema. No es lo mismo estar ante un ecosistema amazónico que ante uno marino.<sup>13</sup>

En ese sentido, el MINAM debería aprobar lineamientos especiales para la elaboración de los EIA en ecosistemas frágiles. Adicionalmente, se debería evaluar la posibilidad de que este ministerio emita opinión sobre los términos de referencia en el caso de las DIA y de los EIA-sd que se desarrollan en esos ecosistemas particulares.

Son interesantes, en ese sentido, algunas propuestas para implementar mejores prácticas de protección de la biodiversidad que provienen de actores de la sociedad civil, incluidas algunas ONG internacionales. Así, por citar un ejemplo, Energy and Biodiversity Initiatives (EBI)<sup>14</sup> señala los siguientes criterios de buenas prácticas:

- Programar operaciones prioritariamente fuera de periodos sensibles, tales como las épocas de migración y apareamiento. En tal sentido, es conveniente realizar estudios de impacto en la biodiversidad diferenciando épocas más o menos sensibles.
- Cuando se afecte áreas forestales, no talar árboles que sean más largos que el diámetro mínimo regulado, o en ausencia de regulación, aquellos que tengan más de 20 centímetros de diámetro.
- Minimizar la compensación de vegetación. Dejar en el lugar la capa de vegetación del suelo, las semillas, las raíces, las especies protegidas o en peligro, y las especies usadas por las comunidades locales para el comercio o para su subsistencia (identificadas en el análisis/valoración ambiental).

<sup>13</sup> Debe considerarse que en el caso de ecosistemas que han sido aprobados como áreas naturales protegidas, la regulación sobre el EIA sí toma en cuenta la necesidad de considerar las particularidades de dichos ecosistemas, a diferencia de lo que ocurre en el caso de ecosistemas frágiles que no son áreas naturales protegidas.

<sup>14</sup> EBI es una iniciativa de colaboración que congrega a British Petroleum (BP), Chevron Texaco, Conservation International, Fauna & Flora International, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), The Nature Conservancy, Shell, Smithsonian Institution y Statoil, con el propósito de generar criterios comunes de conservación de la biodiversidad en las actividades de explotación de hidrocarburos. Estas recomendaciones son tomadas del documento: "Good Practice in the Prevention and Mitigation of Primary and Secondary Biodiversity Impacts" ([www.TheEBI.org](http://www.TheEBI.org)).

- Limitar el espacio de trabajo y las rutas de acceso en consulta y acuerdo con las comunidades locales.
- Cuando la vegetación y/o suelo es removido, asegurarse de que haya una apropiada separación y almacenaje. Recolectar las semillas, las raíces, para una siguiente revegetación.
- En el proceso de revegetación utilizar únicamente especies nativas.

También es interesante considerar el caso del Programa de Monitoreo de la Diversidad Biológica llevado a cabo por el Proyecto de Gas de Camisea para la explotación del lote 88, que se centra en detectar los impactos de las actividades del proyecto sobre la biodiversidad, con la intención de tener suficiente sensibilidad para identificar los procedimientos de mitigación apropiados y así reducir al mínimo los impactos negativos. En ese sentido, una de las medidas a implementar sería la inclusión de un programa de monitoreo de la diversidad ecológica en el EIA-d, cuando se trate de ecosistemas frágiles o áreas naturales protegidas.

En el caso de las áreas naturales protegidas, la legislación vigente dispone que cualquier EIA debe contar con la opinión previa favorable del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP). Es necesario desarrollar y precisar los procedimientos para ello, ya que existen también conflictos e imprecisiones legales que vuelven complejo el seguimiento de este tema.

Se recomienda en este sentido mejorar la regulación en tres aspectos. En primer lugar, debe existir transparencia y claridad sobre las áreas y zonas donde está legalmente prohibido el desarrollo de actividades y por lo tanto no es posible siquiera iniciar un EIA porque la actividad se encuentra prohibida. Este es el caso de las áreas protegidas calificadas como de uso indirecto como los parques y santuarios, y de las zonas reservadas mientras estén en proceso de categorización. Asimismo, es el caso de las zonas definidas como de uso silvestre o protección estricta, en el marco de los planes maestros de las áreas. Para acreditar que un proyecto al interior de un ANP no cae dentro de estas áreas y zonas, se recomienda incluir como requisito de admisibilidad de la solicitud ante la autoridad competente, que el proponente adjunte una constancia expedida por el SERNANP de que su proyecto no se superpone con las áreas o zonas mencionadas. En segundo lugar, se requiere que la autoridad competente incluya al SERNANP en la definición de los términos de referencia de los EIA para cada proyecto específico. Finalmente, corresponderá al SERNANP emitir una opinión técnica previa vinculante para la aprobación del EIA.

También debe promoverse la sistematización de las experiencias de investigación y manejo ambiental implementadas por los diferentes sectores en los últimos 20 años. Son especialmente importantes las experiencias de biorremediación, revegetación y técnicas de muestreo, entre otras, que son aplicadas exitosamente en el país y que, sin embargo, no han sido aún reconocidas por la legislación, lo que muchas veces determina que no sean consideradas válidas.



**MEJORANDO EL CONTENIDO DE  
LOS EIA EN ASPECTOS CLAVES**

4

## 4.1 Metodologías para la evaluación del EIA aprobadas por el MINAM

Al respecto, vale la pena analizar el caso colombiano en el que, mediante la resolución 1503,<sup>15</sup> se adopta la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales, que se constituye en un instrumento de consulta obligatoria y de orientación para los usuarios de proyectos, obras o actividades que de acuerdo con la ley y los reglamentos, están sujetos a la obtención de una licencia ambiental o al establecimiento de un plan de manejo ambiental para el desarrollo de los estudios que se requieran para ese efecto.

En este sentido, el MINAM, como la autoridad ambiental nacional, debería aprobar las metodologías que deben usarse para evaluar los estudios de impacto ambiental.

## 4.2 Información que debe utilizarse para la elaboración de un EIA

La información que la empresa responsable del proyecto requiere para elaborar los EIA deberá considerar lo siguiente:

- Para la elaboración de los EIA, se deberá tener en cuenta los estudios que existan en el Perú sobre temas como el cambio climático, la desertificación, los servicios ecosistémicos y la biodiversidad, entre otros, que tengan relevancia para el desarrollo del EIA.
- La información climática, hidrológica o de índole similar que se usará en la elaboración del EIA como sustento del proyecto, no puede ser extrapolada de información de otra cuenca o ecosistema. Se requiere levantar información que se refiera de manera directa al ecosistema o cuenca donde se pretende desarrollar el proyecto de inversión.
- En aquellos casos en los que la información sea relativamente escasa o inexistente (en cantidad, calidad, tiempo, número de muestras por estación, entre otros elementos), se requiere que la empresa responsable del proyecto realice los estudios que permitan tener la información necesaria para medir el impacto ambiental del proyecto que se pretende realizar. El tiempo previsto para reunir dicha información debe ser mínimo un año, considerando la necesidad de realizar dichos estudios en etapa de secano y de lluvias, a efectos de reflejar los eventos estacionales que podrían estar conectados a parámetros ecológicos necesarios para predecir impactos ambientales. Ello también incide en la necesidad de contar con información de campo y de realizar los viajes que sean necesarios para la obtención de la misma.
- La información que se obtiene y que es usada para la elaboración del EIA debe tener el sustento necesario a efectos de que pueda ser revisada por otros técnicos y científicos y permita verificar los impactos ambientales del proyecto.

<sup>15</sup> Diario Oficial, núm. 47.792, 5 de agosto de 2010.



- Otro tema pendiente es la sistematización de las líneas base de todos los EIA, de modo que sirva de referencia previa y ayude a definir impactos acumulativos. Esta sistematización<sup>16</sup> debería ser parte del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) a cargo del MINAM.

A modo de ejemplo, en Chile se ha establecido el Sistema de Información de Líneas de Bases de los proyectos sometidos al SEIA, a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA). Este es un sistema de información de líneas de bases de los proyectos sometidos al SEIA, georreferenciado y de acceso público.

### 4.3 Plan de inclusión social en el EIA

El plan de inclusión social buscaría mejorar la calidad de vida de la población asentada en el área de influencia del proyecto de inversión, promoviendo el ejercicio de sus derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de sus propias capacidades. Aspectos como vivienda, transporte, energía, sanidad, salud, educación, producción y el intercambio comercial deben ser proyectados para su mejoramiento, teniendo en cuenta la cultura de la población, sus tradiciones, su lengua, etc.

A continuación se presentan algunos componentes que deberían incluirse en el plan de inclusión social:

- Política de empleo de la empresa, favoreciendo el empleo local. La empresa deberá diseñar una logística especial para el desarrollo de sus actividades de forma que la mano de obra semi o calificada esté compuesta en parte por pobladores locales, los cuales deberían ser trasladados al sitio de trabajo y llevados de retorno a su localidad en los medios de transporte de la empresa.
- Programa de acceso a servicios básicos, el mismo que debe ser desarrollado conjuntamente con las autoridades competentes.
- Programas de recuperación y conservación de la cultura y tradición. El trabajo de acopio de información sobre tradiciones medicinales y uso de plantas, rituales, etnoeducación, tecnologías ancestrales, sistemas agrícolas, etc., y la publicación de este tipo de información, son valiosos para la ciencia, como resultado de investigación, siempre y cuando se cuente con el permiso de la comunidad (incluido su consentimiento fundamentado previo, de ser el caso) y se le den los créditos que le corresponden.
- Programa de desarrollo basado en la agroforestería, la actividad agropecuaria u otras actividades con alto potencial de empleo. Este programa es de vital importancia en proyectos mineros o similares en los que el uso de la mano de obra local es muy bajo, a diferencia de otras actividades, como la agricultura.
- Implementación de mecanismos de asociatividad entre la empresa responsable del proyecto y la población, con la finalidad de que la población participe de la distribución de beneficios del proyecto de inversión.

<sup>16</sup> Esta sistematización, además, es útil para otros propósitos, como la zonificación económica ecológica (ZEE), de modo tal que sirva para avanzar en la caracterización del territorio, una tarea pendiente del Estado desde que se disolvió la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN).

El plan de inclusión social debería ser aprobado por el Ministerio de Inclusión Social (MIDIS), como parte del EIA. Asimismo, el seguimiento de la implementación de este plan y de las modificaciones correspondientes estaría a cargo del MIDIS.

#### 4.4 Plan de compensación ambiental

En el anexo IV del reglamento de la ley del SEIA sobre los términos de referencia básicos para los estudios de impacto ambiental detallado (EIA-d), categoría III, se ha regulado como parte de la estrategia de manejo ambiental la inclusión de un plan de compensación en concordancia con lo establecido en la Ley General del Ambiente.

Sin embargo, hasta la fecha no existe en el país un marco normativo que dé las pautas de cómo se debe llevar a cabo el diseño e implementación de los planes de compensación ambiental de los proyectos de inversión, ni que especifique bajo qué condiciones y parámetros proceden y pueden ser aplicados y reconocidos. El Estado tampoco ha desarrollado herramientas y una base informativa oficial a través de las cuales se oriente al titular de un derecho sobre la mejor manera de cumplir los objetivos de un plan de compensación ambiental de manera efectiva.

Al respecto, con un grupo multidisciplinario de representantes de la sociedad civil y del Estado, en el Ministerio del Ambiente se viene trabajando en la definición de un esquema de compensación ambiental que se ajuste a las necesidades del país; el ámbito de aplicación actual de este proyecto de regulación viene siendo pensado para los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto que pertenezcan a la clasificación de proyectos de inversión de categoría III, conforme a las normas del SEIA.

El objetivo inmediato de la compensación ambiental es garantizar la calidad, funcionalidad y valores de los ecosistemas y de la biodiversidad en el Perú a través de la prevención de impactos ambientales negativos y de la compensación ambiental por daños inevitables e impactos negativos no mitigables. Este análisis de compensación ambiental no debe significar un incentivo perverso para las empresas, por el cual se llegue a la conclusión errónea de que todo daño ambiental puede ser compensado. La meta de la compensación ambiental, en los términos que viene siendo trabajada, es alcanzar una situación de cero pérdida neta de biodiversidad e incluso, preferiblemente, una ganancia neta.

Entre otros, los principios esenciales que rigen el actual diseño de compensación ambiental son el de jerarquía de mitigación, el cual implica que el compromiso de compensación ambiental por parte del titular del proyecto de inversión aplicará después de haber tomado las medidas apropiadas para evitar, reducir y rehabilitar los impactos según la jerarquía de mitigaciones; el de adicionalidad, que supone que la compensación debe realizarse en zonas donde existe un potencial para mejorar las condiciones actuales de los ecosistemas; el de cero pérdida neta de biodiversidad y funcionalidad de los ecosistemas, el cual implica que un proyecto de inversión no es ambientalmente viable si no puede ser compensado en forma adecuada; y finalmente, el de equivalencia ecológica, que establece que las áreas sujetas a ser restauradas y conservadas deben potencialmente tener las condiciones ecológicas mínimas necesarias para poder restaurar los componentes perdidos del ecosistema impactado.

Las metas para la correcta implementación de los mecanismos de compensación ambiental son grandes y deben ser aplicadas programáticamente. Sin embargo, reconocemos y saludamos que el Estado ya venga dando importantes pasos al dejar de lado la idea de la compensación ambiental como una indemnización de carácter pecuniario, aceptando así el enorme valor y el enfoque estratégico de nuestros ecosistemas.



## 4.5 Plan de control de acceso en el EIA

Se requiere incluir un plan de control de acceso para proyectos que se desarrollan en zonas remotas del país, como la selva peruana, donde se ha presentado poca penetración. En determinadas regiones, en caso de no existir carreteras, se deberá evitar la construcción de vías, dando preferencia al uso de otros medios de acceso, tales como el fluvial o el aéreo, o utilizando caminos o trochas ya existentes, con la finalidad de evitar construir innecesariamente vías terrestres que puedan generar impactos en los ecosistemas donde se ubica el proyecto. Asimismo, un plan de control de acceso permite prevenir y minimizar los potenciales procesos migratorios no controlados que se den a consecuencia de las actividades relacionadas con la construcción de la vía y operación del proyecto. Solo en los casos en los que sea necesaria la construcción de una carretera, habrá que demostrar que no es posible utilizar otros medios de acceso.

Al respecto, el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad de Hidrocarburos<sup>17</sup> es un precedente del plan de control de acceso propuesto, toda vez que en su artículo 41, inciso c, se establece que para el acceso al área donde se desarrollarán actividades de hidrocarburos se deberá dar preferencia al uso de medios de acceso fluviales o aéreos y, de ser el caso, aprovechar los caminos o trochas existentes. Asimismo, actualmente se encuentran en etapa de prepublicación cinco documentos sobre los términos de referencia para actividades en el subsector hidrocarburos, y todos ellos recogen lo especificado en el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad de Hidrocarburos sobre las vías de acceso.<sup>18</sup> Adicionalmente, es importante considerar el caso del plan de control de acceso llevado a cabo por el Proyecto de Gas de Camisea para la explotación del lote 88, enfocado en establecer procedimientos de construcción y lineamientos de política para prevenir, minimizar y actuar ante los eventos de migración potencial que puedan resultar de las actividades relacionadas con la construcción y operación del proyecto. Estos lineamientos incluyen: no construir caminos nuevos que interconecten el Alto y Bajo Urubamba; usar caminos y vías de acceso existentes; emplear mano de obra local; crear salvaguardas legales para los territorios comunales existentes en el área de influencia del proyecto (ordenamiento y titulación de tierras rurales y de territorios de comunidades nativas); supervisar desde una perspectiva comunitaria socioambiental e información sistemática sobre la falta de tierras disponibles para la colonización.

La implementación del plan de control de acceso, si bien es responsabilidad de la empresa, requiere ser parte de una estrategia de desarrollo con responsabilidades compartidas entre el Estado, la empresa y la comunidad.

<sup>17</sup> Decreto supremo 015-2006-EM, pub. 05/03/2006.

<sup>18</sup> Se encuentran en etapa de prepublicación los siguientes documentos: 1. Términos de referencia para la elaboración de EIA – Proyectos de transporte de hidrocarburos (ductos); 2. Términos de referencia para la elaboración de EIA – Proyectos de exploración de hidrocarburos (perforación de pozos de desarrollo y facilidades de producción); 3. Términos de referencia para la elaboración de EIA - Proyectos de exploración de hidrocarburos (perforación de pozos exploratorios).



**INSTITUCIONALIDAD Y NORMAS  
LEGALES: LA EVALUACIÓN DEL  
EIA POR EL MINAM**

5



La competencia para aprobar los EIA-d debe estar en el sector ambiental, y con ello, impedir como viene sucediendo hasta ahora que las autoridades sectoriales sean “juez y parte”, superando, con ello, lo que para muchos actores sociales representa un conflicto de intereses y una ausencia de credibilidad y neutralidad en esta herramienta de gestión ambiental.

## 5.1 Propuesta de creación del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)

En la actualidad, hay entre los actores sociales una pérdida de confianza en los instrumentos de gestión ambiental. Sea por la propia desconfianza en las instituciones estatales o por el mal uso que se le da al EIA, la población no cree, y cuestiona los contenidos, la aplicación y los niveles de exigibilidad de los EIA y de muchos otros instrumentos preventivos que fueron creados justamente para asegurar la defensa del ambiente en el desarrollo de actividades, pero que no están cumpliendo sus objetivos.

El 20 de diciembre de 2007, el entonces presidente de la República, Alan García Pérez, anunció la creación del MINAM. Luego del anuncio presidencial, distintas entidades públicas fueron presentando sus iniciativas de proyectos de ley para la instauración de este ministerio.<sup>19</sup> En el proceso de creación del MINAM, uno de los puntos más importantes de discusión fue el de la aprobación de los EIA. Algunos consideraban que era necesario que el MINAM asumiera las competencias en esta materia. Sin embargo, esta opción no llegó a asumirse y la competencia de aprobación de los EIA permaneció bajo la tutoría de los sectores. En un inicio, el MINAM no tenía ninguna competencia directa en ella.<sup>20</sup>

Han pasado algunos años y se ha vuelto a retomar esta discusión a propósito de una serie de conflictos socioambientales que giran en torno a la legitimidad del EIA. En este sentido consideramos que se requiere modificar el marco institucional ambiental y ello implica pensar en la posibilidad de que sea el MINAM quien se encargue de aprobar determinados EIA, para evitar lo que algunos consideran como un conflicto de intereses entre las funciones de las autoridades sectoriales que tienen a su cargo la promoción de las actividades de inversión y al mismo tiempo la evaluación y aprobación de los EIA. Esto último ha generado mucha desconfianza por parte de la población en la neutralidad de este instrumento de gestión ambiental.

<sup>19</sup> Así, el 21 de diciembre se presentó el proyecto de ley 202-2007-CR, elaborado por la congresista Gloria Ramos, presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.

El miércoles 9 de enero de 2008, se presentó a los ministros reunidos en sesión de Consejo de Ministros una propuesta para la creación de un ministerio del ambiente, resultado de integrar el Consejo Nacional del Ambiente, el Instituto Nacional de Recursos Naturales, el Instituto Nacional de Desarrollo, el Programa de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos, la Dirección General de Salud Ambiental, el Instituto Peruano de Energía Nuclear, el Instituto del Mar del Perú, el Servicio de Nacional de Meteorología e Hidrología y el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.

A su vez, el Consejo Nacional del Ambiente había presentado otra propuesta orientada a la organización del ministerio. Finalmente, la Defensoría del Pueblo —institución que había propuesto la creación de una autoridad autónoma e independiente—, también presentó un informe que contenía las bases de la reforma de la institucionalidad ambiental.

<sup>20</sup> Posteriormente, mediante decreto legislativo 1078, se establece que el MINAM es la autoridad responsable de realizar la revisión aleatoria de los EIA aprobados por la autoridad competente.

Las opiniones, sin embargo, parecen no encontrar aún un punto de consenso. Por un lado, hay quienes creen que otorgarle un mayor rol al MINAM implica romper las reglas de juego bajo las cuales el país ha sido capaz de promover una significativa inversión. Por otro, los que sostienen la necesidad de fortalecer el rol del MINAM explican que esa es su función natural, que así operan estos ministerios en todos los países del mundo, y que no aceptar esa realidad implica mantener a la máxima autoridad ambiental con un rol marginal con relación al instrumento de gestión ambiental más importante para un país.

Frente a ello, y considerando la experiencia internacional, en especial en Sudamérica, debiera evaluarse la creación de un organismo técnico especializado denominado Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) u Organismo de Certificación Ambiental que se encuentre adscrito al MINAM y que tenga como tarea esencial la evaluación y aprobación de los EIA.

Otra posibilidad que se ha planteado actualmente es que sea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) quien asuma mayores responsabilidades y participación en la revisión y aprobación de los EIA. Sin embargo, deben reconocerse los problemas que actualmente atraviesa el OEFA en el ejercicio de sus competencias de fiscalización ambiental, por lo cual no es idóneo complicar más el funcionamiento de esta institución, debiendo ser la prioridad fortalecer aquellas competencias que actualmente le han sido transferidas.

Por su lado, el debate, incluso entre aquellos que creen necesario fortalecer la presencia y el rol del MINAM en la evaluación del impacto ambiental, gira en torno a si esa competencia debiera implicar la aprobación de todos los estudios, bajo todas las categorías del sistema, o tan solo de aquellos vinculados a las actividades de más alto riesgo.

Al respecto, debemos considerar que en la ley del SEIA se ha señalado que toda acción comprendida en el listado de inclusión de actividades que establece el reglamento, respecto de la cual se solicite su certificación ambiental, deberá ser clasificada en una de las siguientes categorías:

- **Categoría I:** declaración de impacto ambiental (DIA). Incluye aquellos proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo.
- **Categoría II:** estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd). Incluye los proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados y cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas fácilmente aplicables.
- **Categoría III:** estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d). Incluye aquellos proyectos cuyas características, envergadura y/o localización, pueden producir impactos ambientales negativos significativos, cuantitativa o cualitativamente, requiriendo un análisis profundo para revisar sus impactos y proponer la estrategia de manejo ambiental correspondiente.

En este sentido, el SEA debería ser la autoridad encargada de aprobar dichas categorías. Sin embargo, somos conscientes del reto presupuestal y de implementación que ello implica, por lo que planteamos un proceso gradual para que el SEA asuma la revisión de los EIA.

Proponemos que en una primera etapa el SEA asuma la revisión de los EIA-d, considerando que el incremento de conflictos socioambientales está relacionado justamente con los grandes proyectos de inversión. Pero ello, debe implicar a su vez un proceso gradual a fin de no generar un vacío derivado del

tiempo que toma la implementación de un nuevo organismo. Dicho de otra manera, es fundamental que quien viene cumpliendo esta tarea lo siga haciendo hasta que no esté concluida la implementación del organismo. Para ello:

- Se deberá establecer la priorización de los sectores. Como ya lo hemos señalado, se requiere que el SEA asuma la aprobación de los EIA-d de manera gradual; en ese sentido, se requiere establecer el orden de prioridad de los sectores sobre la base de criterios justificados. En tanto el sector de energía y minas es uno de los sectores en los que mayor conflictividad socioambiental hay, se requiere priorizarlo; asimismo, se puede realizar la priorización en función a los niveles de impactos ambientales de las actividades y del alcance de su afectación al entorno.
- Se deberá establecer un cronograma identificando claramente el plazo en el que se estima debe darse la transferencia de la competencia de aprobación del EIA-d por cada uno de los sectores. Debe procurarse el cumplimiento de estos plazos de transferencia, evitando las ampliaciones de los procesos de transferencia, porque ello refleja una inestabilidad en el sistema institucional.
- Luego de la transferencia de cada sector, se deberá contar con un periodo para poder evaluar el éxito de la transferencia con miras a ajustar el proceso de transferencia del siguiente sector e incorporar las lecciones aprendidas.
- Se requiere contar con un periodo de implementación de las normas, guías y protocolos necesarios para que el SEA pueda realizar la evaluación y aprobación de los EIA.

En una segunda etapa, deberá darse la transferencia de competencias de evaluación y aprobación de todos los EIA-d que se encuentran en el marco del SEIA; se deberá proseguir en la evaluación de la pertinencia de una posterior transferencia de las DIA y los EIA-sd, tema sobre el cual no es pertinente adelantar por ahora opinión. Lo que sí debe quedar claro respecto de estos estudios para actividades de menor riesgo, es que el MINAM, como ente rector del Sistema de Gestión Ambiental y responsable del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental, tiene una capacidad directriz sobre la competencia sectorial en estos temas.

En el caso de los EIA-d, el procedimiento a cargo del SEA sería el siguiente:

- El EIA-d deberá ser presentado por el titular del proyecto al SEA.
- El EIA-d deberá cumplir con todos los requisitos y procedimientos establecidos en la ley del SEIA y su reglamento.
- Para la revisión y evaluación de los EIA-d, el SEA podrá establecer un mecanismo de revisión que incluya a las autoridades sectoriales ambientales competentes correspondientes. La recomendación de la autoridad ambiental sectorial versará sobre la aprobación o rechazo del proyecto, en la medida en que se busca una revisión multisectorial del EIA.
- Debido a al volumen de los EIA y sus adendas, luego de aprobado el EIA, en el caso de los EIA-d se requiere que la empresa responsable del proyecto elabore un informe consolidado de evaluación ambiental, el mismo que deberá contener:

- Un compendio de los términos, obligaciones y compromisos en general que son parte del EIA aprobado.
  - Las opiniones ambientales fundadas de las autoridades competentes que participaron en la evaluación, que incluye la recomendación sobre la aprobación o rechazo del proyecto.
  - La evaluación técnica de las observaciones planteadas por la comunidad y los interesados como resultado de la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana y consulta previa correspondientes, y según sea el caso.
  - Las respuestas y levantamiento de las observaciones generadas durante el procedimiento administrativo de evaluación del EIA.
- El informe consolidado de evaluación ambiental deberá ser revisado y validado por el SEA.
  - El informe consolidado de evaluación ambiental servirá al SEA para el seguimiento de los compromisos del titular del proyecto de inversión.
  - El MINAM será la autoridad encargada de aprobar el plan de compensación ambiental a través de la unidad que se designe para ello, conforme a la regulación especial correspondiente.
  - El MIDIS será la autoridad encargada de la aprobación del plan de inclusión social, lo que no debe implicar el quiebre del principio de ventanilla única a cargo del MINAM.

En el caso de las DIA y de los EIA-sd que continúen siendo aprobados por las autoridades sectoriales ambientales, deberá considerarse lo siguiente:

- El MINAM será la autoridad encargada de aprobar los lineamientos especiales para la elaboración de los instrumentos en zonas particularmente importantes desde el punto de vista de su biodiversidad y ecosistemas frágiles.
- El MINAM será la autoridad encargada de dar opinión acerca de los términos de referencia de las DIA o los EIA-sd de proyectos que se desarrollen en los supuestos señalados en el punto anterior.

Finalmente, en este marco, será necesario revisar el proceso de descentralización y establecer en qué casos se debe promover una más activa participación de los órganos regionales sustentada en el principio de subsidiariedad.

Uno de los principales retos para fortalecer el SEIA, es destinar al MINAM mayores porcentajes del presupuesto público nacional. Una adecuada y mayor distribución de recursos le permitirá al MINAM desarrollar capacidades humanas y técnicas entre los funcionarios encargados de revisar los EIA, impulsar la generación de conocimientos, contar con datos confiables sobre el estado del ambiente y de los recursos naturales, así como desarrollar información científica y tecnológica útil en el proceso de evaluación, aprobación y seguimiento del cumplimiento de los EIA.

Otro importante reto es lograr el compromiso de los distintos sectores, no solo al momento de transferir competencias al sector ambiental, sino en la elaboración y actualización de instrumentos de gestión, a



efectos de que el MINAM cumpla sus actividades de manera exitosa. Debe entenderse que el MINAM por sí solo no es capaz de resolver los problemas ambientales del país, sino que se necesita de la participación coordinada de los diversos sectores y más activa de los gobiernos regionales en los procesos de revisión y aprobación de los EIA. Por lo tanto, el desafío está en lograr un trabajo en conjunto del MINAM, de los sectores involucrados y de los gobiernos regionales, de manera que se llegue a procesos más integrales, intersectoriales y conjuntamente validados.

Otro de los retos es fortalecer al OEFA, el mismo que no cuenta con los recursos económicos suficientes, lo cual perjudica el nivel de acción en cumplimiento de sus actividades de fiscalización ambiental. Si no se cuenta con una adecuada fiscalización del cumplimiento de los alcances de los EIA por parte de las empresas operadoras, los compromisos y obligaciones no serán más que un saludo a la bandera. Sin adecuada fiscalización, todo esfuerzo de fortalecer el SEIA queda disminuido.

Todo lo anterior da muestra de los retos que el actual escenario de gestión ambiental enfrenta. Sin embargo, estos no serán superados sin una fuerte voluntad política del gobierno. El Estado debe entender que los EIA no tienen como fin en sí mismo la aprobación de los proyectos de inversión, sino el proteger el medio ambiente. Si quienes toman las decisiones no asumen la importancia de la gestión ambiental, seguiremos siendo un país promotor de inversiones, pero con altos costos ambientales y sociales y que sacrifica su biodiversidad y patrimonio natural.

## 5.2 Informatización y documentación de los procedimientos relacionados con la evaluación de impacto ambiental

Se requiere documentar e informatizar los procedimientos administrativos relacionados con la evaluación de impacto ambiental. Se puede tener como base la experiencia desarrollada por la United Nations Office for Project Services (UNOPS), en la que se puede apreciar las siguientes ventajas:<sup>21</sup>

- Se integra digitalmente toda la documentación presentada.
- Es posible cruzar información de bases de datos (MINEM, MINAM, ANA, MINAG, etc.) y de programas como Google Earth.
- Los usuarios autorizados pueden acceder a ella a través de la web.
- Permite un trabajo simultáneo del equipo técnico multidisciplinario, funcionarios, consultores, etc.
- Asegura la trazabilidad de todo el procedimiento de revisión, desde la presentación hasta la aprobación, rechazo o solicitud de adecuaciones.
- Transparenta el 100% de las intervenciones realizadas por cada uno de los participantes en el proceso de revisión.

<sup>21</sup> Presentación de Eliana Ames y Alejandro Rossi, de UNOPS, en la mesa de trabajo "Hidrocarburos en la Amazonia: propuestas para una agenda ambiental y social", realizada el 10 de agosto de 2011 y organizada por WWF y DAR.

- Permite alimentar nuevas bases de datos integradas para desarrollar EAE.
- Es accesible a la población interesada en el marco del ejercicio del derecho de participación ciudadana.
- Es accesible a la comunidad como parte del sistema de información pública ambiental.
- Se conecta a bases de datos sobre el estado de los recursos naturales.
- Es un insumo para realizar las acciones de fiscalización ambiental.

### 5.3 Actualización de las normas ambientales

Se reconoce que aún existen vacíos en la normatividad que dificultan una mejor fiscalización de las actividades. En ese sentido, es necesario actualizar las referidas normas ambientales. A continuación, el cuadro 2 muestra claramente el proceso de regulación que se ha dado en el ámbito de los sectores.

**Cuadro 2. Normas de protección ambiental sectorial**

1993	Sector minería	Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, decreto supremo 016-93-EM. <sup>22</sup>  Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, decreto supremo 020-2008-EM. <sup>23</sup>
1994	Sector electricidad	Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, decreto supremo 29-94-EM. <sup>24</sup>
1997	Sector industria	Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, decreto supremo N° 019-97-ITINCI. <sup>25</sup>
2001	Sector pesca	Reglamento de la Ley General de Pesca, decreto supremo 012-2001-PE. <sup>26</sup> Deroga al Reglamento General para la Protección Ambiental en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, decreto supremo 04-99-PE.
2006	Sector hidrocarburos	Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos, decreto supremo 015-2006-EM. <sup>27</sup> Deroga al decreto supremo 046-93-EM.
2012	Sectores que a la fecha no cuentan con reglamentos de protección ambiental sectorial	Agricultura, vivienda, saneamiento.

2008 - 2012	Sector es que ya han prepublicado sus proyectos de reglamento de protección ambiental, sin que hasta la fecha hayan sido aprobados	<p>2008: Proyecto de reglamento ambiental para el desarrollo de la actividad turística.<sup>28</sup></p> <p>2010: Proyecto de reglamento de protección ambiental para la industria manufacturera, se dispuso su publicación mediante resolución ministerial 326-2010-PRODUCE.<sup>29</sup></p> <p>2011: Proyecto de reglamento de gestión ambiental del sector agrario, se dispuso su publicación mediante resolución ministerial 0280-2011-AG.<sup>30</sup></p> <p>2011: Proyecto de reglamento de gestión ambiental para las actividades de explotación, beneficio, transporte y almacenamiento mineros.<sup>31</sup></p>
----------------	--	---

En este contexto, el 28 de enero del 2012 se publicó la resolución ministerial 018-2012-MINAM, que aprobó la "Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial",<sup>32</sup> la misma que establece que las autoridades ambientales sectoriales deberán aprobar o actualizar, previa opinión favorable del MINAM, el reglamento de protección ambiental sectorial, que es el documento sectorial que define los principios, lineamientos, derechos, obligaciones y procedimientos aplicables a las personas y a los titulares de las actividades sectoriales, así como los instrumentos de gestión ambiental respectivos.

Esta norma es de fundamental importancia en este contexto, donde lo que se requiere es asegurar condiciones para que el SEA y el OEFA puedan cumplir con éxito sus respectivas tareas.

<sup>22</sup> Pub. 01-05-1993.

<sup>23</sup> Pub. 02-04-2008.

<sup>24</sup> Pub. 08-06-1994.

<sup>25</sup> Pub. 01-10-1997.

<sup>26</sup> Pub. 14-03-2001.

<sup>27</sup> Pub. 03-03-2006.

<sup>28</sup> Pub. 13-10-2008.

<sup>29</sup> Pub. 13-12-2010.

<sup>30</sup> Pub. 10-07-2011.

<sup>31</sup> Pub. 05-05-2011.

<sup>32</sup> Esta directiva tiene como objeto fortalecer la gestión ambiental sectorial para el desarrollo sostenible del país, uniformizar el desempeño ambiental de los diversos sectores con competencias ambientales, y asegurar el diseño y la aplicación efectiva, coherente y complementaria de los instrumentos de planeamiento y gestión ambientales, en concordancia con las exigencias establecidas en la Política Nacional del Ambiente (PNA) y el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), cuya rectoría está a cargo del MINAM.

**Cuadro 3. Sectores que cuentan con límites máximos permisibles aprobados**

<b>ELECTRICIDAD</b>	<b>Resolución directoral 008-97-EM/DGAA</b> (17/03/1997), aprueba niveles máximos permisibles para efluentes líquidos producto de las actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.
<b>HIDROCARBUROS</b>	<b>Decreto supremo 037-2008-PCM</b> (14/05/2008), establecen límites máximos permisibles de efluentes líquidos para el subsector hidrocarburos. <b>Decreto supremo 014-2010-MINAM</b> (07/10/2010), aprueban los límites máximos permisibles para las emisiones gaseosas y de partículas de las actividades del sub sector hidrocarburos.
<b>INDUSTRIA</b>	<b>Decreto supremo 003-2002-PRODUCE</b> (04/10/2002), aprueban límites máximos permisibles y valores referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre, papel.
<b>MINERÍA</b>	<b>Decreto supremo 010-2010-MINAM</b> (21/08/2010), aprueban límites máximos permisibles para la descarga de afluentes líquidos de actividades minero - metalúrgicas. <b>Resolución ministerial 315-96-EM/VMM</b> (19/07/1996), aprueba niveles máximos permisibles de elementos y compuestos presentes en emisiones gaseosas provenientes de las unidades minero metalúrgicas. Está en proceso de revisión la actualización del LMP de emisiones.
<b>PESQUERÍA</b>	<b>Decreto supremo 010-2008-PRODUCE</b> (30/04/2008), aprueban límites máximos permisibles de efluentes de la industria de harina y aceite de pescado. <b>Decreto supremo 011-2009-MINAM</b> (16/05/2009), aprueban límites máximos permisibles para las emisiones de la Industria de Harina y Aceite de Pescado y Harina de residuos hidrobiológicos.
<b>TRANSPORTE</b>	<b>Decreto supremo 047-2001-MTC</b> (31/10/2001), establecen límites máximos permisibles de emisiones contaminantes para vehículos automotores que circulen en la red vial.
<b>COMUNICACIONES</b>	<b>Decreto supremo 038-2002-MTC</b> (06/07/2003), establecen límites máximos permisibles de radiaciones no ionizantes en telecomunicaciones".
<b>SANEAMIENTO</b>	<b>Decreto supremo 003-2010-MINAM</b> (17/03/2010), aprueban límites máximos permisibles para los efluentes de plantas de tratamiento de aguas residuales domésticas o municipales.

Fuente: Elaboración propia

## 5.4 Guías para la elaboración de los EIA

Actualmente, no todos los sectores cuentan con guías para la elaboración de los EIA, y los que sí lo hacen, cuentan muchas veces con guías aprobadas hace varios años y que no han sido actualizadas, conforme puede apreciarse en el cuadro 4.

**Cuadro 4. Guías para elaboración de EIA sectoriales**

<b>ELECTRICIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Guía para la elaboración de EIA en el subsector electricidad. Resolución directoral 033-96-EM/DGAA.</li> </ul>
<b>INDUSTRIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Guía para la elaboración de EIA, PAMA, DAP y formato del informe ambiental. Resolución ministerial 108-99-ITINCI/DM.</li> </ul>
<b>HIDROCARBUROS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Guía para elaborar EIA, sub-sector hidrocarburos.</li> <li>➤ Guía de operaciones petroleras costa afuera, para el muestreo y análisis de suelos y actualización de la guía para realizar EIA. Resolución directoral 011-2001-EM-DGAA.</li> </ul>
<b>MINERÍA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Guía para elaboración de EIA y PAMA en el subsector minería. Resolución ministerial 013-95-EM/DGAA.</li> </ul>
<b>PESQUERÍA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Guía para la elaboración de EIA en la actividad de acuicultura. Resolución ministerial 352-2004-PRODUCE.</li> </ul>
<b>SANEAMIENTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Guía para la elaboración de EIA-d y EIA - sd del sector saneamiento. Actualmente incluidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del subsector saneamiento. No han sido publicados.</li> </ul>
<b>TRANSPORTE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Lineamientos para la elaboración de los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental para proyectos de infraestructura vial. Resolución Viceministerial 1079-2007-MTC/02.</li> <li>➤ Lineamientos para elaborar estudios de impacto ambiental en proyectos portuarios a nivel de estudio definitivo. Resolución directoral 012-2007-MTC/16. Pub. 17/02/2007.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, se requiere actualizar inmediatamente dichas guía en determinados casos, y en otros, aprobarlas.

## 5.5 Protocolos para la revisión de los EIA por parte de los funcionarios públicos

Para facilitar la revisión de los EIA por parte de las autoridades competentes (teniendo en cuenta el proceso de transferencia progresivo que se propone líneas arriba), así como para establecer criterios comunes para la revisión de los mismos, se requiere que el MINAM elabore protocolos para la revisión y evaluación de los EIA. Esto ayudará a eliminar la discrecionalidad de los funcionarios públicos y a mejorar la calidad de la evaluación y del propio contenido del EIA. En dichos protocolos se deberá cumplir con lo siguiente:

- Identificar los criterios a seguir al momento de revisar los EIA.
- Elaborar un check list con la identificación de los requisitos legales ambientales que se han cumplido o no en el caso del EIA que se viene revisando y evaluando; e identificar claramente si se han cubierto todas las etapas del proceso de evaluación del EIA.
- Determinar los espacios de coordinación interinstitucional.

Se requiere, además, que los funcionarios encargados de la revisión de los EIA reciban capacitación sobre estos protocolos, así como sobre los asuntos relacionados con el SEIA.

## 5.6 Limitaciones técnicas, presupuestarias y administrativas para la revisión de los EIA

La administración pública enfrenta, en sus diferentes niveles, el reto que significa revisar las evaluaciones sectoriales de los EIA, debido a las limitaciones de carácter presupuestal y a los reducidos plazos para ejecutar tales funciones con la eficiencia debida. En ese sentido, administrativamente se han establecido plazos cortos para esta tarea y, además, existe el límite máximo correspondiente a 1 UIT respecto del pago por derecho de trámite aplicable a los procedimientos de evaluación de los estudios de impacto ambiental, lo que impide generar la infraestructura necesaria en atención de tal labor.

En efecto, de acuerdo al artículo 45 de la Ley del Procedimiento Administrativo General,<sup>33</sup> se señala que el monto del derecho de tramitación se establece en función al costo de su ejecución para la entidad. Asimismo, se indica que cuando el monto sea superior a 1 UIT, se requiere acogerse a un régimen de excepción, “el cual será establecido mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas”.

Al respecto, tomemos un ejemplo. El Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del MINEM,<sup>34</sup> señala en el ítem BG01, que el monto para el procedimiento de “aprobación del EIA para explotación y beneficio minero (gran y mediana minería)” es de 1 UIT. Tomando en cuenta el tiempo, la necesidad de

<sup>33</sup> Aprobada por ley 27444, pub. 11/04/2001.

<sup>34</sup> Aprobada por el decreto supremo 061-2006-EM.

un trabajo multidisciplinario de alta especialización y los recursos logísticos que se deben desplegar para el cumplimiento de tal función, consideramos que los costos de la evaluación ambiental debieran sincerarse a fin de que el Estado pueda cumplir las tareas de manera adecuada.

Para ello, el MINAM debe procurar una coordinación intersectorial sobre la base de la cual se efectúe un estudio que valore los costos reales de la evaluación de los estudios de impacto ambiental y, apoyándose en ello, aprobar un decreto supremo que cumpla con las condiciones del artículo 45 de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

## 5.7 Necesidad de contar con una ventanilla única

Se requiere incorporar el principio de ventanilla única para el proceso de evaluación de impacto ambiental, de modo tal que se garantice que los permisos o pronunciamientos ambientales sean otorgados bajo el proceso de certificación ambiental.

Esta figura se aplica en el caso colombiano, que con la finalidad de garantizar el principio de ventanilla única ha creado el concepto de licencia ambiental:

La Licencia Ambiental es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada. La Licencia Ambiental lleva implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad.<sup>35</sup>

Por ello, la recientemente creada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)<sup>36</sup> tiene el encargo de administrar el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (SILA) y la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL).

Similar es el caso chileno, que ha establecido que los permisos ambientales sectoriales son las autorizaciones o pronunciamientos cuya emisión corresponde a un órgano de la administración del Estado, que por su contenido ambiental se encuentran listados en el reglamento del SEIA chileno, y que respecto de los proyectos o actividades sometidos al SEIA, deben ser otorgados a través de este procedimiento.

<sup>35</sup> Decreto 2820, Diario Oficial, núm. 47.792, 5 de agosto de 2010, por el cual se reglamenta el título VIII de la ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

<sup>36</sup> Decreto 3573, Diario Oficial, núm. 48.205, 27 de septiembre de 2011, por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y se dictan otras disposiciones.



En este sentido se requiere lo siguiente:

- Establecer que las opiniones de las autoridades ambientales competentes sean parte del proceso de evaluación de impacto ambiental y que el procedimiento sea directamente iniciado ante el SEA o ante la autoridad ambiental sectorial, según corresponda.
- Que la autoridad competente obtenga todos los permisos ambientales necesarios para llevar a cabo el proyecto de inversión, como parte del proceso de evaluación de impacto ambiental. Esto debe implementarse a mediano plazo, ya que como en el caso colombiano, se debería crear el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales y la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea, que permita su implementación.





# PARTICIPACIÓN CIUDADANA INFORMADA

6

No obstante la importancia de la participación ciudadana informada para que el proceso de evaluación de impacto ambiental logre una mayor legitimidad, el alto grado de especialización técnica de los EIA dificulta dicho proceso. La ley del SEIA y su reglamento no prevén explícitamente mecanismos para que la participación ciudadana cuente con la asesoría técnica necesaria.

Además del alto grado de especialización de los estudios ambientales, en algunas ocasiones la revisión por terceros de tales estudios ha arrojado observaciones que no habían sido contempladas en la evaluación, lo cual contribuye a acentuar la desconfianza en tales procesos de evaluación de impacto ambiental y sobre todo en sus contenidos.

Al respecto, cabe señalar que el sector minero contempla la posibilidad de que el titular minero, en coordinación con la autoridad competente, y de acuerdo a las características y dimensión del proyecto, pueda proponer la constitución de un fondo privado voluntario, que puede ser complementado con aportes de terceros, para que la población del área de influencia directa del proyecto pueda financiar las actividades de revisión y formulación de observaciones a los estudios ambientales durante los procedimientos de evaluación respectivos.<sup>37</sup>

Consideramos que esto podría integrarse al SEIA, no a discreción del titular sino del SEA o la autoridad ambiental sectorial, atendiendo a las condiciones ambientales y sociales del caso particular. Esto presenta dos elementos a considerar: los conceptos y actividades que dicho fondo debiera cubrir, y las entidades o personas que podrían prestar tales servicios. Sobre lo último, consideramos que más que contar con entidades autorizadas para efectuar estudios, el MINAM podría crear otro registro que comprenda, entre otras, organizaciones sin fines de lucro (como universidades y/u organismos internacionales) que puedan satisfacer los requerimientos técnicos y de legitimidad social que requiere tal labor.

---

<sup>37</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, aprobado por decreto supremo 028-2008-EM, pub. 27/05/2008.



# **PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES**

**7**

El artículo 18 de la ley del SEIA y el artículo 8 de su reglamento establecen que las autoridades competentes en el marco del SEIA son las autoridades sectoriales nacionales, las autoridades regionales y las locales con competencia en materia de evaluación de impacto ambiental.

Las autoridades sectoriales, como el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, entre otras, son las que tienen la obligación de otorgar la certificación ambiental respecto de los proyectos de inversión de su sector; de modo que son dichas autoridades las que tendrían las facultades legales para transferir a los gobiernos regionales la competencia de aprobación de los estudios de impacto ambiental. Debemos recordar que en el ámbito nacional, el MINAM no goza aún de las facultades de aprobación de estos estudios.

Al respecto, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ha establecido que la función de evaluación y aprobación de los EIA de determinados proyectos de inversión en materia de minería, electricidad e hidrocarburos sean transferidos a los gobiernos regionales. Sin embargo, la aprobación de la mayoría de los proyectos sectoriales de gran envergadura depende de las autoridades del ámbito nacional, no habiéndose transferido a los gobiernos regionales. Ello ha generado tensiones entre los gobiernos regionales y las autoridades sectoriales. Entre las razones que explican esta situación se encuentran las siguientes:

- Los gobiernos regionales no son incorporados en los procesos de toma de decisiones respecto de materias que, si bien es cierto son de competencia nacional, repercuten en los ámbitos territoriales de los departamentos.
- La transferencia de competencias que ha efectuado el Ejecutivo no ha respondido en su totalidad a un proceso que pase por el fortalecimiento previo de las capacidades y recursos de los gobiernos regionales, lo que ha determinado en muchos casos la deficiente actuación de los mismos con la consecuente crítica de parte del gobierno nacional o los sectores, pero sin examinarse las causas de dicho desempeño.
- La sensación recogida respecto de la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales no es una de acompañamiento o de trabajo conjunto sino de control y, en algunos casos, de superposición de competencias.

Por ello, se requiere que en el caso de aprobación de los EIA, no solo baste remitir una copia de la misma al gobierno regional, sino que este gobierno debería estar en la posibilidad de poder decir algo sobre el proyecto que va a aprobarse en su departamento, sobre todo con la finalidad de evitar la polarización de posiciones entre ambas autoridades.

En ese sentido, se debería regular la competencia de los gobiernos regionales para formular una opinión técnica previa a la certificación ambiental de proyectos que requieran la aprobación de un EIA-d, con especial consideración en los proyectos que impliquen decisiones de asentamientos o reasentamientos humanos o cambios de uso del suelo.

Adicionalmente, se requiere que el gobierno nacional implemente programas de fortalecimiento de capacidades y de apoyo complementario desde el MINAM y los sectores competentes, a efectos de poder ejercer las competencias de forma idónea.





# MECANISMOS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

8



Con la finalidad de evitar la superposición en el otorgamiento de derechos, la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales<sup>38</sup> establece que se regulará mediante leyes especiales para el aprovechamiento sostenible de recursos naturales específicos, mecanismos de coordinación con los demás sectores a fin de evitar que el otorgamiento de derechos genere conflictos por superposición o incompatibilidad de los derechos otorgados o por degradación de los recursos naturales.<sup>39</sup> Sin embargo, este mandato nunca ha llegado a aplicarse.

En un contexto de promoción de inversiones en el país, donde vienen surgiendo conflictos por usos incompatibles del territorio, se requiere establecer un mecanismo de coordinación para aquellos proyectos que puedan afectar ciertos derechos de aprovechamiento de recursos naturales, como las concesiones para ecoturismo, las concesiones para conservación y las forestales maderables, entre otros. Por ello, se debería solicitar opiniones técnicas a las autoridades correspondientes que han otorgado dichas concesiones.

---

<sup>38</sup> Ley 26821, pub. 26/06/97.

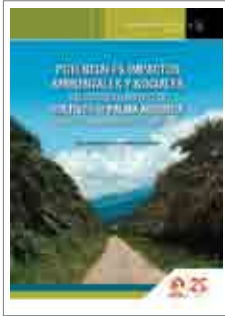
<sup>39</sup> Ley 26821, artículo 13.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALDANA, Martha. "Evaluación de impacto ambiental en actividades de hidrocarburos: un enfoque de aplicación práctica". En Revista Peruana de Derecho de la Empresa, núm. 65: Empresa y Medio Ambiente. Lima: RPDE, 2008.
- ANDALUZ, Carlos. Manual de derecho ambiental. Lima: Editorial Iustitia, Proterra, 2011.
- ASTORGA, Eduardo. "Los siete pecados capitales de los sistemas de evaluación de impacto ambiental latinoamericanos". En Boletín IUCN: Programa de Derecho Ambiental, set.-dic., UICN, 2000.
- BANCO MUNDIAL. Riqueza y sostenibilidad. Dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú. 2005.
- BRAÑES, Raúl. Manual de derecho ambiental mexicano. Sección de Obras Política y Derecho. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- CAILLAUX, Jorge. "Reflexiones sobre el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales". En Foro 10 Años, Código del Medio Ambiente. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2001.
- CAILLAUX, Jorge. "Nuestro rompecabezas ambiental". En APOYO, Perú Económico. Lima: Apoyo Publicaciones, 2004.
- CALLE, Isabel y Manuel PULGAR-VIDAL. Manual de legislación ambiental. Tercera edición. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2010.
- CALLE, Isabel. Análisis del Proyecto de Ley General del Ambiente. Documento de trabajo. Lima, setiembre de 2005.
- CAMBORDA, Rasul. "Principales aspectos a considerar en una actualización del reglamento para la protección ambiental en la actividad minero metalúrgica". En Revista de Derecho Administrativo, núm. 8, año 4. Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2010.
- CAPURRO, Fabiola. "El Ministerio de Energía y Minas y el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental". En Derecho & Sociedad, núm. 35. Lima: Asociación Civil Derecho & Sociedad, 2010.
- CARRETERO, Antonio. Aspectos ambientales. Identificación y evaluación. España: AENOR Ediciones, 2007.
- CHIRINOS, Carlos. "Las leyes ambientales se han modernizado, pero falta un cumplimiento adecuado". En El medio ambiente en el Perú año 2000. Lima: Instituto Cuánto, 2000.
- DE ECHAVE, José. "Guías para EIA requiere ser actualizadas". En ProActivo, núm. 81, año VII, Lima, 2011.

- DE LA PUENTE BRUNKE, Lorenzo. Derecho ambiental e industria minera en el Perú. Instrumentos de gestión ambiental en la minería. Segunda edición. Lima: IDEM, 2010.
- ESPINOZA, Guillermo y Virginia ALZINA. Revisión de la evaluación del impacto ambiental en los países de América Latina y el Caribe. Metodología, resultados y tendencias. Chile: BID, CED, 2001.
- GUARDIA, Giancarlo. "El mito de la ventanilla única en materia ambiental. Las entidades estatales competentes en temas medioambientales y las actividades de hidrocarburos". En Revista Peruana de Derecho de la Empresa, núm. 62: Hidrocarburos y Electricidad. Lima: RPDE, 2006.
- HUERTAS, Luis. "Fiscalización ambiental en las actividades mineras. ¿Cuán urgente es la implementación del OEFA?". En Revista de Derecho Administrativo, núm. 8, año 4. Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2010.
- KAHHAT, Karim y Cecilia AZERRAD. "Evaluación del impacto ambiental en minería: a propósito del nuevo reglamento de protección ambiental para las actividades de exploración". En Revista de Derecho Administrativo, núm. 6, año 3. Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2008.
- LANEGRA, Iván. "Haciendo funcionar al derecho ambiental: elección y diseño de los instrumentos de gestión ambiental". En Revista de Derecho Administrativo, núm. 6, año 3. Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2008.
- PULGAR-VIDAL, Manuel. La evaluación del impacto ambiental en el Perú, bases para un necesario consenso. Lima: Sociedad Nacional del Ambiente, 2000.
- PULGAR-VIDAL, Manuel. "Ministerio del Ambiente: un largo proceso de construcción de la institucionalidad ambiental en el Perú". En Themis Revista de Derecho, núm. 56. Lima: Asociación Civil Themis, 2008.
- PULGAR-VIDAL, Manuel e Isabel CALLE. Historia de la Gestión Ambiental en el Perú:1990-2005. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. 2005. Documento de trabajo.
- VARILLAS, Alberto. "Comentarios al Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales". En Foro 10 Años, Código del Medio Ambiente. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2001.

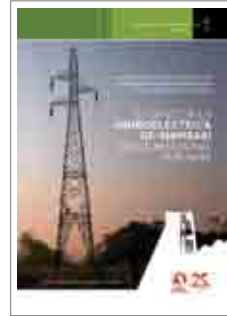
# SERIE DE CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN



## Cuaderno de Investigación N° 8

**Potenciales impactos ambientales y sociales del establecimiento de cultivos de palma aceitera en el departamento de Loreto.**

Juan Luis Dammert B., Caterina Cárdenas y Elisa Canziani. 2012.



## Cuaderno de Investigación N° 7

**Reflexiones y lecciones sobre la toma de decisiones ante grandes proyectos minero-energéticos en el Perú: el caso de la hidroeléctrica de Inambari en la Amazonía peruana.**

Ernesto Ráez Luna y Juan Luis Dammert Bello. 2012.



## Cuaderno de Investigación N° 6

**La problemática minera y la experiencia del consultorio jurídico gratuito de la SPDA en Madre de Dios, 2010-2011.**

Ramón Rivero y Alan Díaz. 2012.



## Cuaderno de Investigación N° 5

**Dicen que somos el atraso: propiedad comunal y agrobiodiversidad en el Perú.**

Isabel Lapeña. 2012.



## Cuaderno de Investigación N° 4

**Percepciones sobre la conservación y sus tendencias a la luz del III Foro Nacional de Áreas Naturales Protegidas.**

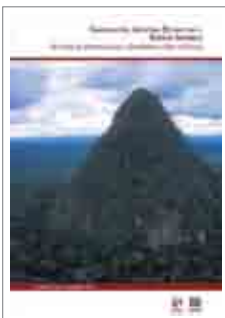
Juan Luis Dammert B.; Diego Dourojeanni y Elisa Canziani. 2010.



## Cuaderno de Investigación N° 3

**La castaña y la shiringa en Madre de Dios: análisis del marco legal y propuestas participativas para su mejora.**

Pablo Peña. 2010.



## Cuaderno de Investigación N° 2

**Conservación, industrias extractivas y reservas indígenas: el proceso de categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor.**

Bruno Monteferri; Elisa Canziani; Juan Luis Dammert y José Carlos Silva. 2009.



## Research Document N° 1

**Analysis of the standard material transfer agreement under the FAO International treaty and the access contract of andean community Decision 391.**

Manuel Ruiz. 2008.







GORDON AND BETTY  
**MOORE**  
 FOUNDATION

LA COOPERACIÓN BELGA  
 AL DESARROLLO **.be**



Iniciativa para la Conservación  
 en la Amazonía Andina - ICAA

