

EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN EL PERÚ

Propuestas para el diseño de esta herramienta





EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN EL PERÚ

PROPUESTAS PARA EL DISEÑO DE ESTA HERRAMIENTA

Autor:

ALBERTO BARANDIARÁN GÓMEZ
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR

En el marco del
Proyecto Acciones de Incidencia para mejorar la compatibilidad entre el
Proyecto Energético del Gas de Camisea con Estándares Sociales y Ambientales –
Segunda Fase

Bajo el Acuerdo de Donación entre

World Wildlife Fund. Inc.
y
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

LIMA, OCTUBRE 2008

Autor:

ALBERTO BARANDIARÁN GÓMEZ

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES – DAR

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

Calle Coronel Zegarra N° 260, Jesús María (Lima 11)

Teléfono: (511) 2662063

Correo Electrónico: dar@dar.org.pe

Página Web: www.dar.org.pe

Impreso por Bellido Ediciones EIRL

Diseño de Portada: Erik Chiri

Evaluación Ambiental Estratégica en el Perú: Propuestas para el Diseño de esta Herramienta

pp. 90

Primera edición: 1,000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2008 - 15253

ISBN: 978-603-45003-3-4

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier formato o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la simple indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

Esta publicación presenta la opinión del autor y no necesariamente la visión de WWF Perú.

Esta publicación es posible gracias al financiamiento de WWF Perú.

Impreso y Hecho en Perú.

DERECHO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES - DAR

ACTUALMENTE LOS MIEMBROS DE DAR SOMOS:

HUGO CHE PIU DEZA

VANESSA CUETO LA ROSA

PILAR CAMERO BERRÍOS

GIANNINA DA ROIT BAO

JIMPSON DÁVILA ORDOÑEZ

LELIA FRÍAS ALDAVE

ASUNTA SANTILLÁN BARTRA

CÉSAR L. GAMBOA BALBÍN

EDUARDO GAMBETTA RUIZ

PATRICIA TORRES MUÑOZ

ROSEMARIE ÁVILA BOSQUEANGOSTO

LILIANA GARCÍA ACHA

IRENE RAMOS URRUTIA

MAYERLIN VARGAS CAMERO

CATTY SAMANIEGO ARCOS

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer, en primer lugar, a la oficina Perú del Fondo Mundial para la Naturaleza – WWF por la confianza depositada en nuestra institución para el desarrollo de este documento. Asimismo, mi especial agradecimiento a Mariano Castro, Vince McElhinny, Iván Lanegra, Ernesto Raez, Gabriel Quijandría, Gonzalo Llosa, Carlos Soria, Luis Espinel y Michael Valqui por su amplia colaboración y los conocimientos aportados durante las entrevistas. Finalmente, mi agradecimiento al equipo de DAR, por el apoyo para la realización de esta investigación.

SIGLAS

Áreas Naturales Protegidas	ANP
Áreas Protegidas	AP
Banco Interamericano de Desarrollo	BID
Banco Mundial	BM
Carretera Interoceánica Sur	IOS
Consejo Nacional del Ambiente	CONAM
Corporación Andina de Fomento	CAF
Corporación Financiera Internacional	CFI
Corredor Vial Amazonas Norte	CVAN
Asociación Derecho, Ambiente y Recursos Naturales	DAR
Evaluación Ambiental	EA
Evaluación Ambiental Estratégica	EAE
Evaluación de Impacto Ambiental	EIA
Gobierno del Perú	GdP
Instituciones Financieras Internacionales	IFIs
Organizaciones No Gubernamentales	ONGs
Políticas, Planes y Programas	PPP
Programa de Desarrollo de Hidrocarburos del Bajo Urubamba	PDHBU
Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental	SEIA
World Wildlife Fund (Fondo Mundial para la Naturaleza)	WWF

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	13
I. INTRODUCCIÓN	17
II. METODOLOGÍA	19
III. ANTECEDENTES DE LA EAE EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL	21
A. Países	21
B. Agencias e Instituciones Financieras Internacionales	24
IV. EAE EN EL PERÚ	27
A. Primera Versión del Proyecto de Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA	27
B. Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental	30
C. Ley General del Ambiente	31
D. Decreto Legislativo N° 1078, norma que modifica la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental	32
E. Experiencias de la Aplicación de la EAE en «Megaproyectos»	35
V. ÁMBITOS DE APLICACIÓN DE LA EAE	39
A. Sobre las Políticas, Planes y Programas	39
B. Sobre los «Megaproyectos»	42

VI.	PROPUESTAS PARA EL DISEÑO DE LA EAE EN EL PERÚ	45
	A. Propuestas para su definición	45
	B. Propuestas de Principios	46
	C. Condiciones Previas	46
	D. Propuestas para el diseño del Procedimiento	47
VII.	CONCLUSIONES	57
VIII.	RECOMENDACIONES	59
	EPÍLOGO	61
	BIBLIOGRAFÍA	63
	ANEXOS	67

PRESENTACIÓN

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR es una institución que tiene como objetivo prioritario contribuir al desarrollo del país a partir del manejo y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales y la gestión del ambiente a través del Estado, la sociedad y sus miembros. Como toda institución, en estos más de cuatro años, DAR ha cambiado y mejorado su visión y líneas de trabajo para atender mejor la problemática de incompatibilidades sociales, ambientales y económicas que persisten en el Perú. En ese sentido, una de las principales líneas de acción de DAR ha sido colaborar con las autoridades políticas, instituciones públicas, organizaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales y agencias de conservación en la protección de las áreas naturales vulnerables y su relación con la protección de los derechos de los pueblos indígenas, así como la problemática hidrocarbúfera en el país.

En el eje de Industrias Extractivas, DAR ha promovido activamente la necesidad de planificar e implementar una política energética sostenible conforme a las necesidades del país y el desarrollo de las actividades de hidrocarburos social y ambientalmente responsables. En un futuro, DAR espera apoyar a la generación de las condiciones para dialogar sobre una política energética sostenible en la región que se alimente de las experiencias de casos emblemáticos, como sucede con el Proyecto del Gas de Camisea.

A nivel global, los cambios climáticos han comenzado a ser tomados en cuenta como una variable política importante para los modelos de desarrollo y la agenda global ayuda al desarrollo de los países emergentes. Asimismo, las crisis financiera y energética aumentan más la presión por la obtención de ganancias y «captura» de capitales que posibiliten el desarrollo económico de muchos de nuestros países. Evidentemente, vivimos en una tensión de visiones con respecto a los modelos de desarrollo y al nuevo papel del Estado en la regulación del mercado y de las

actividades de aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables. Esta es una cuestión medular de cara al futuro de una región como América Latina, la cual está viviendo cambios ambientales y sociales permanentes en esta primera década del siglo XXI.

En el caso del Perú, desde el inicio de la presente década, se ha intensificado la promoción de actividades extractivas o de aprovechamiento de recursos naturales, renovables o no renovables, en la amazonía y zona andina, espacios ricos en diversidad biológica y cultural. Además, se han venido desarrollando proyectos de infraestructura en todo el territorio nacional bajo la iniciativa regional IIRSA. Es imposible poder medir e intentar mitigar los impactos ambientales y sociales de los modelos de desarrollo que se intentan implementar en el Perú. Bajo ese marco, se hace necesario que previa y oportunamente se evalúen las políticas, planes y programas que se pretendan ejecutar más allá de los singulares proyectos energéticos, extractivos o de infraestructura que se vienen ejecutando o se pretenden ejecutar en nuestro país.

Es por ello que DAR pretende apoyar al Estado Peruano y a la sociedad civil, presentando una hoja de ruta, una guía que permita desarrollar un instrumento político técnico, de singularidad ambiental, pero que pueda incorporar una visión social en su seno: la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de las políticas, planes y programas del Estado.

En ese sentido, bajo el marco de Acción Ciudadana Camisea, un espacio de organizaciones de la sociedad civil que continúa con el seguimiento del proyecto Camisea, y DAR, en alianza con World Wildlife Fund. Inc. (WWF Oficina Perú), decidió elaborar la presente propuesta de diseño para la implementación de esta herramienta de gestión ambiental, desde el análisis de la experiencia del EAE para el programa de actividades de hidrocarburos del Bajo Urubamba, área de influencia del Proyecto del Gas de Camisea.

Este trabajo alcanza a señalar que las Evaluaciones Ambientales Estratégicas se distinguen de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), así como de otras evaluaciones de impactos directos e indirectos, acumulativos y sinérgicos de los megaproyectos o de los proyectos «independientes» que los componen. Asimismo, distingue claramente los procesos previos de desarrollo de este instrumento de gestión ambiental en el Perú, señalando que al evaluar megaproyectos, estos instrumentos no son propiamente evaluaciones sociales y ambientales estratégicas.

Cabe detenerse en tres elementos importantes de este estudio: La caracterización de la Evaluación Ambiental Estratégica, considerándola no sólo como un instrumento que evalúa políticas, planes y programas estatales a través

de criterios ambientales sino también sociales, desde una perspectiva integral. En ese sentido, el Decreto Legislativo N° 1078 de junio de 2008, modificó diversos artículos de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446, incorporando explícitamente a dicha norma la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), presentándose como una oportunidad para desarrollar este instrumento de gestión ambiental en el cual pueden concurrir de manera cooperativa diversos esfuerzos, tanto del Estado Peruano a través del Ministerio del Ambiente, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones, etc, de organizaciones de la sociedad civil y de instituciones financieras internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo.

Segundo, se presenta una recomendación mucho más que pertinente frente a la pléyade de modelos y planes de desarrollo que quieren implementarse en el Perú en la presente década: Promover la implementación del Sistema y del Centro de Planeamiento Estratégico del Perú CEPLAN. En muchas partes del mundo, la visión neoliberal instaurada –en América Latina, desde el «Consenso de Washington» en la década de los noventa del siglo pasado ha sido cuestionada por diversas incongruencias en la gestión estatal de dicho modelo, así como en las tensiones producidas en el juego del mercado –tomemos en cuenta el nuevo papel que está cumpliendo los Estados Unidos o la Unión Europea en la regulación financiera frente a la crisis que actualmente se vive en el mundo occidental, ya denominada como el «Crash del 2008» o la «depresión del 2009». Hoy por hoy, los países emergentes como el nuestro necesitan iniciar procesos de planificación y de toma de decisiones en función a la construcción de un modelo de desarrollo sostenible que lo torne viable*.

Finalmente, si bien es cierta que esta hoja de ruta propuesta por la sociedad civil no pretende ser exhaustiva ni acabada, deja un derrotero con respecto a diversos temas sociales, especialmente, los relacionados a la participación y seguimiento de las políticas, planes y programas estatales. En ese sentido, sería más que recomendable que el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, como procedimiento político y jurídico de diálogo estatal se

* La viabilidad de un país está relacionada a la generación de sostenibilidad de su sociedad desde una perspectiva de crecimiento económico, sin afectar consideraciones sociales y ambientales. Lo cierto es que el papel del Estado en este proceso es preponderante en los próximos años que se avecinan como difíciles en la economía internacional. Tan importante es este criterio que la Revista Foreign Policy tiene un «Índice de Estado Fallidos», el cual consideraba para el año 2005 a Perú en el n° 40, y para el 2006, en menos de un año, nuestro país ya no se encontraba. Ver http://www.fp-es.org/images/jun_jul_2006/20_2_big.jpg

inserte en procesos de planificación de largo plazo que mantengan su carácter oportuno y eficaz, en el cual se incorpore la visión indígena en el modelo de desarrollo que quiere impulsar el Estado. En ese sentido, la Evaluación Ambiental Estratégica, instrumento cuya finalidad es evaluar políticas, planes y programas estatales desde una perspectiva ambiental y social, podría ser el espacio para implementar el derecho a la consulta, previa, libre e informada de los pueblos indígenas. Si bien es cierto, este instrumento cuenta con numerosos modelos según cada país, el Perú aún no cuenta con uno, por ello urge la necesidad de construir un proceso de planificación y de evaluación de políticas que arroje la manifestación de la visión de desarrollo de los pueblos indígenas que por primera vez en la historia republicana de Perú y en la región, será un gran avance para solucionar conflictos socio ambientales de manera previa, o al menos identificarlos para un mejor tratamiento posterior.

La presente publicación ha sido elaborada por Alberto Barandiarán, ex presidente de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR, el cual lideró nuestra organización desde su fundación, posibilitando la construcción y renovación de la visión de DAR para los que la conformamos, así como la identificación de la función social que pretendemos cumplir en el Perú: servir a los demás desde nuestra experticia. Conocedores de las cualidades profesionales y personales de *Beto*, su desempeño y claridad conceptual en la exposición de la presente obra, no hacen más que reflejar la intención de DAR en brindar mayores herramientas para mejorar la gestión ambiental y social en el Perú. Vale la pena agradecer también por esta última etapa del proceso de publicación de esta obra a Giannina Da Roit, Rosemarie Ávila y Jimpson Dávila, miembros del equipo de DAR. Esperamos que con esta publicación colaboremos en los procesos de reflexión para la construcción de espacios sociales que puedan sintetizar los diversos intereses privados y públicos, especialmente en el modelo de desarrollo que se quiere implementar en nuestro país.

César Leonidas Gamboa Balbín
Presidente

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR

I. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años DAR, al igual que muchas organizaciones de la sociedad civil peruana e internacional, ha venido desarrollando un proceso de monitoreo a distintos componentes del Proyecto Camisea, enfocándonos principalmente en el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado Peruano con el Banco Interamericano de Desarrollo – BID para la implementación del proyecto, la propia gestión del BID y el rol asumido frente al proyecto, la política de hidrocarburos en el Perú y la influencia del Proyecto Camisea en la misma, el diseño de herramientas de capacitación sobre las actividades de hidrocarburos en el país para los pueblos indígenas a partir de la experiencia del Proyecto Camisea, y el proceso de elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica – EAE para el Bajo Urubamba, entre otros.

A partir del seguimiento y monitoreo al proceso de elaboración de lo que se ha denominado Evaluación Ambiental Estratégica del Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba - PDHBU, se analizaron también otros recientes intentos de elaboración de EAE en el país - correspondientes a la promoción de otros megaproyectos – la oportunidad en que se desarrollaron, las distintas fases del proceso, el nivel de participación de otras autoridades y de la sociedad civil, las metodologías aplicadas, los resultados y recomendaciones, el nivel de monitoreo de las mismas, entre otros.

Asimismo, y con el objetivo de promover y facilitar la transparencia en el proceso de elaboración de la EAE del PDHBU, desarrollamos en julio del 2007 en la ciudad de Lima, junto con CONAM y WWF, un taller que contó con la participación de funcionarios del Gobierno Central, representantes de los

Gobiernos Regionales y Locales del ámbito de influencia del Proyecto Camisea, la consultora encargada de elaborar la EAE, las empresas operadoras del proyecto, organizaciones indígenas, ONGs, y el valioso aporte de un experto consultor internacional de WWF, el Sr. Clive Wicks. Entre las distintas conclusiones y recomendaciones de este taller, se identificó el poco conocimiento de la EAE y la falta de desarrollo conceptual y legal de este instrumento en el país.

Conscientes de ello, de la necesidad de un mayor debate público en torno a esta herramienta y de su importancia para promover el planeamiento de las políticas, planes y programas que requiere el Estado para alcanzar nuestro desarrollo sostenible, WWF – Perú y DAR acordaron impulsar la EAE en el país desde una de las muchas vías posibles, la elaboración de un documento que sirva de base para el debate público en torno a este instrumento. Por ello, el presente documento pretende únicamente plantear un breve análisis sobre la EAE en el Perú y otros países, así como propuestas concretas que pudieran servir de base para el diálogo sobre el diseño de la EAE en el Perú, y con ello, un mayor conocimiento sobre esta herramienta.

II. METODOLOGÍA

a) Búsqueda y recopilación de información.-

Se buscó material impreso y digital (publicaciones, artículos, páginas Web, etc) sobre la EAE en el Perú y en otros países. Dicha información esta referida al marco conceptual, protocolos y guías de implementación, metodologías, legislación, casos de aplicación de la EAE, etc.

b) Revisión y selección de la información obtenida.-

Luego de crear un registro con la información recopilada, se procedió a revisarla a efectos de determinar la relevancia de la misma, seleccionando aquellos documentos de importancia para la presente investigación.

c) Análisis y clasificación de la información priorizada.-

El análisis de los documentos seleccionados permitió desarrollar un mayor conocimiento sobre los antecedentes de esta herramienta, el proceso de diseño de la misma en el marco legal de otros países, el uso y la experiencia generada, entre otros. El proceso de clasificación de esta información, facilitó la definición de la estructura para la presente investigación.

d) Reuniones y desarrollo de entrevistas.-

Se participó en dos reuniones o eventos vinculados a la EAE en la ciudad de Lima:

- ✓ Taller sobre «EAE del Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba», organizado por CONAM, WWF – Perú y DAR en julio del 2007.
- ✓ Taller «Implementando los hallazgos de la Evaluación Ambiental Estratégica en la Amazonía Andina: Construyendo sobre la base de Lecciones Aprendidas», organizado por WWF – USA, Bank Information Center – BIC, el proyecto «Construyendo Conciencia Cívica Informada para la Incidencia y la Conservación de la Amazonía Andina – BICECA» y USAID a través

del proyecto «Iniciativa para la Conservación de la Amazonía Andina – ICAA» en marzo del 2008.

Asimismo, se desarrolló un cuestionario base para la realización de nueve entrevistas¹ a igual número de profesionales cuyas labores están de alguna manera vinculadas a esta herramienta:

- Iván Lanegra
- Ernesto Ruez
- Michael Valqui
- Luis Espinel
- Gonzalo Llosa
- Vince McElHinny
- Gabriel Quijandría

e) Elaboración del Informe.-

Finalmente, a partir de toda la información analizada y en base a la propia experiencia del autor, se elaboró el presente informe.

¹ Hasta el momento sólo se han incluido siete documentos sistematizando las entrevistas realizadas, como anexos del presente informe.

III. ANTECEDENTES DE LA EAE EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

A. PAÍSES

La Evaluación Ambiental Estratégica – EAE esta regulada de manera distinta en diversos países. Mientras en algunos ha alcanzado su propia definición ⁽²⁾ ⁽³⁾, en otros es considerada aún como una clase o tipo de Evaluación de Impacto Ambiental – EIA ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

El antecedente más antiguo de EAE del que se tiene referencia es la «U.S. National Environmental Policy Act» (1969), norma mediante la cual se estableció el requisito de una evaluación detallada sobre el impacto ambiental para el caso de propuestas legislativas y otras acciones federales mayores que pudieran afectar significativamente el ambiente⁶.

² La Ley Española 9/2006, del 28 de abril del 2006, señala que la EAE «no debe ser tomada como mera justificación de políticas, planes, programas y megaproyectos, sino como un instrumento de integración de las políticas sectoriales para garantizar un desarrollo sostenible más duradero, justo y saludable; considerando que «se obtiene un claro beneficio empresarial por la inclusión de la información ambiental en la toma de decisiones al promover soluciones sostenibles, eficaces y eficientes».

³ Chile la define como «un proceso formal y sistémico de evaluación de las políticas, planes y programas para asegurar que las consecuencias ambientales sean consideradas en el proceso de toma de decisiones, junto con las de orden económico y social. La EAE busca orientar las decisiones para prevenir o mitigar los efectos ambientales adversos que generan esas decisiones».

⁴ El País Vasco la denomina Evaluación Conjunta de Impacto Ambiental, y esta básicamente orientada al ordenamiento territorial y planeamiento municipal.

⁵ En Panamá, los EIAs son los instrumentos preventivos para la toma de decisiones en el nivel de políticas, planificación (programas), anteproyectos y proyectos.

⁶ Protocol on SEA; Resource Manual to Support Application of UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment».

Inicialmente, al igual que en el caso de proyectos, los impactos ambientales de las políticas, planes y programas – PPP se evaluaban a través de las EIAs o a través de las llamadas Evaluaciones Ambientales – EA, según el tratamiento legal de cada país. Recién a partir de los años noventa - como respuesta a una serie de cuestionamientos y vacíos identificados en estos instrumentos respecto de los impactos acumulativos y sinérgicos del conjunto de proyectos ubicados en un mismo ámbito o pertenecientes a un mismo sector, impactos que no son analizados en los EIAs individuales de cada uno de estos proyectos es que en algunos países desarrollados inician un proceso de discusión para identificar un nuevo instrumento de evaluación que responda a estas necesidades.⁷

A partir de las discusiones conceptuales generadas en base al tema, y de las experiencias generadas a raíz de la aplicación de la EAE en aquellos países que la implementaron, se desarrolló una tendencia global hacia la «independización» de la EAE, generándose con ello una amplia variedad de definiciones y tratamientos legales para la misma.

No obstante, actualmente nos encontramos en una fase de «armonización» internacional de este instrumento⁸, principalmente por parte de la Unión Europea, en donde se viene promoviendo un marco legal, protocolos y guías metodológicas comunes para el desarrollo de la EAE por parte de los estados miembros - «Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo; Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad» del 02 de marzo del 2005⁹.

A la fecha, las dos más importantes propuestas concretas de desarrollo y armonización de la EAE¹⁰ son: a) La Directiva sobre EAE de la Unión Europea que entró en vigencia en el 2004 y es aplicada aproximadamente por 25 estados miembros, y b) El Protocolo sobre EAE de la Convención sobre la Evaluación de Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo – ESPOO CONVENTION - adoptado en Kiev, Ucrania, el 21 de mayo del 2003, que a finales de marzo del 2007 ya contaba con seis (06) países miembros y requiere para su entrada en

⁷ Minister of the Environment Government of Japan, Mitsubishi Research Institute, INC of Japan; Jun 2003. «Effective SEA System and Case Studies».

⁸ OECD, DAC Guidelines and Reference Series. «Applying Strategic Environmental Assessment. Good Practice Guidance for Development Co-operation»

⁹ <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf>

¹⁰ OECD, DAC Guidelines and Reference Series. «Applying Strategic Environmental Assessment. Good Practice Guidance for Development Co-operation»

vigencia de la ratificación de al menos 16 estados miembros.

Cabe mencionarse al Convenio sobre Diversidad Biológica – CDB, instrumento internacional que también promueve la implementación y uso de la EAE, sin hacer de ella un requerimiento específico¹¹:

«Artículo 6.-

Medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible.-

*Cada Parte Contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares:
(...)*

b) Integrará, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales.

«Artículo 14.-

Evaluación del impacto y reducción al mínimo del impacto adverso.-

1. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

a) Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos.

b) Establecerá arreglos apropiados para asegurarse de que se tengan debidamente en cuenta las consecuencias ambientales de sus programas y políticas que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica;

c) Promoverá, con carácter recíproco, la notificación, el intercambio de información y las consultas acerca de las actividades bajo su jurisdicción o control que previsiblemente tendrían efectos adversos importantes para la diversidad biológica de otros Estados o de zonas no sujetas a jurisdicción nacional, alentando la concertación de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales, según proceda;

d) Notificará inmediatamente, en caso de que se originen bajo su jurisdicción o control peligros inminentes o graves para la diversidad biológica o daños a esa diversidad en la zona bajo la jurisdicción de otros Estados o en zonas más allá de los límites

¹¹ OECD, DAC Guidelines and Reference Series. «Applying Strategic Environmental Assessment. Good Practice Guidance for Development Co-operation»

de la jurisdicción nacional, a los Estados que puedan verse afectados por esos peligros o esos daños, además de iniciar medidas para prevenir o reducir al mínimo esos peligros o esos daños; y

e) Promoverá arreglos nacionales sobre medidas de emergencia relacionadas con actividades o acontecimientos naturales o de otra índole que entrañen graves e inminentes peligros para la diversidad biológica, apoyará la cooperación internacional para complementar esas medidas nacionales y, cuando proceda y con el acuerdo de los Estados o las organizaciones regionales de integración económica interesados, establecerá planes conjuntos para situaciones imprevistas (...).».

B. AGENCIAS E INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES – IFIS

Es importante mencionar el rol y responsabilidad de las Agencias de Cooperación Internacional, Multilaterales e Instituciones Financieras Internacionales – IFIs en materia de EAE. En efecto, estas instituciones vienen promoviendo el desarrollo de este instrumento también en algunos casos concretos, pero desde distintas aproximaciones, tanto en el sector público como en el privado. Para la implementación de proyectos - principalmente aquellos considerados «de gran escala»¹² – estas instituciones han aprobado un paquete de «medidas» que constituyen ser «requisitos socio ambientales» para conseguir el apoyo financiero de estos organismos. Al respecto, y no obstante que nadie duda de la importancia de promover la EAE, el tratamiento desarrollado por estas instituciones es tan variado que en definitiva no ayuda a un verdadero entendimiento de esta herramienta por parte de los funcionarios públicos y por la ciudadanía en general.

De todas estas instituciones financieras, es el Grupo del Banco Mundial el que más ha desarrollado esta herramienta. Conforme a la información proporcionada por el Banco Mundial en su página Web¹³, la EAE es una «aproximación analítica y participativa de las consideraciones ambientales y sociales más importantes en políticas, planes y programas para influenciar al más alto nivel del proceso de toma de decisión e implementación».¹⁴

¹² Respecto de estos «Megaproyectos» nos pronunciaremos con más detalle más adelante.

¹³ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/0,,contentMDK:21324875~isCURL:Y~menuPK:2451381~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:244381,00.html>

¹⁴ Traducción propia.

Asimismo, la Web informa que la EAE es aplicada en las siguientes actividades del Banco: Préstamos para políticas de desarrollo, préstamos de inversión, y actividades analíticas y de asesoría. Finalmente, señala como estrategias y políticas relevantes para la EAE en el Banco: a) La Estrategia Ambiental del Banco Mundial (aprobada en el 2001); b) La Política Operacional 4.01 sobre Evaluación Ambiental (aprobada en 1999 y revisada en el 2004); y c) La Política Operacional 8.60 Préstamos de Política de Desarrollo (aprobada en el 2004).

El Banco Mundial también utiliza otra herramienta llamada «Country Environmental Assessment - CEA» (Evaluación Ambiental de País), la misma que ha sido recientemente aplicada en el Perú y cuyo informe fue presentado a mediados del 2007.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo – BID ha aprobado la Política Multisectorial 703 sobre Salvaguardias de Cumplimientos Ambientales¹⁵ la cual establece el requisito de la Evaluación Ambiental Estratégica – EAE para el caso de programas y otras operaciones financieras que envuelvan planes y políticas que pudieran causar impactos ambientales y sociales negativos significativos, clasificándolos como Categoría A por su alto riesgo, sin embargo no se definen o conceptualizan muchos de los términos allí planteados, dejando bastante ambigua y a criterio de los funcionarios de turno la interpretación respecto de los alcances y contenidos de la EAE.

¹⁵ <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=665902>

IV. EAE EN EL PERÚ

A. PRIMERA VERSIÓN DEL PROYECTO DE LEY DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL - SEIA

En el Perú, el primer tratamiento sobre la EAE se remonta a la primera versión (1999) de la propuesta elaborada por el Consejo Nacional del Ambiente – CONAM del proyecto de Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA¹⁶.

El documento que sustenta dicha propuesta, planteaba como objetivo de la Evaluación de Impacto Ambiental –EIA «prevenir situaciones de deterioro ambiental, estableciendo las medidas más adecuadas para llevar los impactos derivados de acciones humanas a niveles aceptables y proteger la calidad del ambiente», definiéndola de manera general como «un proceso de advertencia temprana que permite aplicar anticipadamente las políticas ambientales»¹⁷. En el fondo, la EIA «busca compatibilizar las acciones previstas con las políticas y regulaciones ambientales que se hayan establecido con la finalidad de proteger el entorno».

En base a ello, se plantea la necesidad de regular el *Estudio de Impacto Ambiental Estratégico – EIAE*, el cual era responsabilidad del CONAM, definiéndolo como «... el documento que sirve para evaluar los planes y programas¹⁸ nacionales, regionales y

¹⁶ CONAM, 1999, Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

¹⁷ «... definición de principios rectores y objetivos básicos que la sociedad se propone alcanzar en materia de protección ambiental, conciliándolos con las políticas económicas, sociales y de desarrollo», la cual por su parte «establece las bases bajo las cuales se elaboran las leyes y reglamentos...». CONAM, 1999, Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

¹⁸ «Incluye todas aquellas acciones tendientes a implementar, ejecutar y desarrollar las áreas de interés nacional y sectorial considerando una cobertura tal que abarque a un grupo significativo de ámbitos y

sectoriales que los proponentes públicos o privados quieran implementar...», incorporándose así el componente ambiental «... sin detener el proceso de crecimiento económico y haciéndolo más sustentable en el largo plazo. Es decir, debe existir coincidencia entre la política ambiental propiamente tal, las económicas de fomento a las inversiones, y las de desarrollo del país.».

En consecuencia, la EIAE debía ser entendida como *«un proceso de revisión, explícito, sistemático, preventivo y reiterativo, al servicio de la toma de decisiones, de planes o programas en aplicación o formulación, con el propósito de evaluar los impactos¹⁹ o alteraciones significativas que éstas pueden provocar sobre el ambiente», insertando los proyectos «de un modo armónico dentro de la visión global del medio ambiente, cumpliendo con los objetivos de calidad ambiental perseguidos».*

Con ello, la EIAE debía permitir: a) la identificación de impactos ambientales acumulativos²⁰ y sinérgicos²¹, b) *poner condiciones adelantadas que deben ser incorporadas en las acciones específicas*, c) *identificar objetivos con incompatibilidades intrínsecas o finalidades opuestas*, d) *formular políticas, planes y programas ambientalmente sostenibles*, e) *identificar debilidades y fortalezas en las políticas, planes y programas*, y f) *focalizar las medidas en los puntos que les competen, legitimar los resultados a través de aportes y proposiciones de la comunidad.*

Como contenidos de la EIAE se proponía: a) la descripción de la política, plan o programa, b) las razones por las cuales se requiere la realización del estudio, entre ellas, todas las acciones que pudieran estar asociadas a la afectación de algunos de los criterios de protección ambiental, c) los objetivos de publicación de la política,

acciones específicas dentro del territorio nacional, regional, local o sectorial. En general, dicen relación con las iniciativas de la autoridad para el desarrollo productivo, social, económico, ambiental y cultural, involucrando todos aquellos proyectos de inversión pertinentes según sea el caso». CONAM, 1999, Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

¹⁹ Impactos directos: *«impactos primarios de una acción humana que ocurren al mismo tiempo y en el mismo lugar que ella»; Impactos indirectos: «impactos secundarios o adicionales que podrían ocurrir sobre el medio ambiente como resultado de una acción humana».* CONAM, 1999, Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

²⁰ *«Impactos que resultan de una acción propuesta, y que se incrementan al añadir los impactos colectivos o individuales producidos por otras acciones. Su incidencia final es igual a la suma de las incidencias parciales de las modificaciones causadas por cada una de las acciones que lo generó».* CONAM, 1999, Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

²¹ *«Son aquellos que se producen como consecuencia de varias acciones, y cuya incidencia final es mayor a la suma de las incidencias parciales de las modificaciones causadas por cada una de las acciones que lo generó».* CONAM, 1999, Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

plan o programa, d) los alcances en cuanto al área de acción involucrada, e) las alternativas f) la línea base general, g) la identificación de los impactos ambientales h) la evaluación de los impactos ambientales, i) la definición de metas ambientales j) la definición del Plan Ambiental para el cumplimiento de las metas, y k) anexos (fotografías, cartografía, otros).

Los artículos de este Proyecto de Ley directamente referidos a la EAE son:

«Artículo 1.-

Objeto de la Ley.- *La presente Ley tiene por finalidad:*

a) La creación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio de planes, programas y proyectos de inversión (...)»

«Artículo 2.-

Ámbito de la Ley.- *Quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley:*

a) Los planes y programas de inversión públicos, nacionales, regionales o locales, relativos a las materias que indique el Reglamento de la presente Ley (...)»

«Artículo 3.-

Obligatoriedad de la certificación ambiental.- *A partir de la entrada en vigencia del Reglamento de la presente Ley, no podrá iniciarse la ejecución de planes, programas o proyectos incluidos en el artículo anterior, y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.*

Artículo 4.-

Categorización de proyectos de acuerdo al riesgo ambiental.- *Toda acción comprendida en el listado de inclusión que establezca el Reglamento, según lo previsto en el artículo 2 de la presente Ley, respecto de la cual se solicite su certificación ambiental, deberá ser clasificada en una de las siguientes categorías:*

(...)

d) Categoría IV – Estudio de Impacto Ambiental Estratégico.- Incluye aquellos planes y programas de inversión públicos que establezca el Reglamento de la presente Ley.

Estas acciones deberán ser analizadas mediante un estudio de impacto ambiental estratégico (EIA-e), sin perjuicio de los requerimientos sectoriales que establezca el Reglamento correspondiente».

B. REGLAMENTO DE LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL²²

Luego de las observaciones planteadas por el Gobierno del ex Presidente Alberto Fujimori, se eliminó toda referencia a la EIAE del proyecto de Ley del SEIA. Tuvieron que pasar algunos años para que recién se pudiera incorporar nuevamente alguna referencia a la necesidad de evaluar los impactos ambientales de políticas, planes o programas en nuestro marco legal.

En efecto, la primera norma que regula algunos aspectos de una evaluación ambiental de políticas, planes o programas en el país, es el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, aprobado mediante D.S. 008-2005-PCM, de fecha 28 de enero del 2005:

«Artículo 57.-

Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.- *Todo proyecto de inversión público y privado que implique actividades, construcciones u obras que puedan causar impactos ambientales negativos significativos está sujeto al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Mediante ley se desarrollan los componentes del SEIA. La Autoridad Ambiental Nacional, en cumplimiento de su rol director del SEIA puede solicitar la realización de estudios que identifiquen los potenciales impactos ambientales negativos significativos a nivel de políticas, planes y programas. El informe final de estos estudios es aprobado por el CONAM (...).*».

Tal como se aprecia, la norma no hace referencia a EAE sino a «estudios» en general, los que en principio no son obligatorios, sino que la necesidad de solicitarlos dependerá únicamente del criterio del CONAM, y aunque no señala a quien va dirigida dicha solicitud, podemos inferir que sería a la autoridad promotora que quiere aprobar la política, plan o programa. Por otro lado, se hace mención a un «informe final», el cual sería aprobado por el CONAM, sin explicar de manera general, los objetivos y contenidos del mismo.

²² <http://www.dar.org.pe/legis.htm>

C. LEY GENERAL DEL AMBIENTE²³

La Ley General del Ambiente fue aprobada el 13 de octubre del 2005 mediante Ley N° 28611. Esta norma, en su artículo 24, establece:

«Artículo 24°.-

Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

- *Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.*
- *Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia».*

En esta norma existen algunos cambios respecto del Reglamento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, al dejar de lado la discrecionalidad de la autoridad ambiental nacional de solicitar estudios para el caso de políticas, planes y programas con impactos significativos al ambiente, y por el contrario, obliga a esta autoridad a sujetar estas políticas, planes y programas públicos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Sin embargo, no define a través de cuál instrumento, dejando algunas opciones abiertas: como una Evaluación Ambiental Estratégica – EAE, como una Evaluación de Impacto Ambiental Estratégica – EIAE (término no establecido en ninguna norma vigente) o como una de las Evaluaciones de Impacto Ambiental reconocidas por la Ley del SEIA (Declaración de Impacto Ambiental – DIA, Estudio de Impacto Ambiental semidetallado EIASd o Estudio de Impacto Ambiental detallado – EIAd).

No obstante, la Ley General del Ambiente delega en la Ley del SEIA²⁴ y su Reglamento, el desarrollo de los componentes de este Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, esto es, la norma deja abierta la posibilidad de que la Ley del SEIA – a través de una modificatoria de la misma – o su Reglamento – aún

²³ <http://www.dar.org.pe/legis.htm>

²⁴ Ley 27446

pendiente de ser aprobado - amplíen la clasificación existente sobre evaluaciones de impacto ambiental en el país.

D. DECRETO LEGISLATIVO N° 1078, NORMA QUE MODIFICA LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL²⁵

Esta norma forma parte del paquete de decretos legislativos aprobados por el Poder Ejecutivo durante el primer semestre de este año. Las modificaciones realizadas a la Ley del SEIA referidas a la Evaluación Ambiental Estratégica son las siguientes:

«Artículo 2.- Ámbito de la Ley

Quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, las políticas, planes y programas de nivel nacional, regional y local que puedan originar implicaciones ambientales significativas²⁶; así como los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que impliquen actividades, construcciones, obras, y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impacto ambientales negativos significativos.

El Reglamento señalará los proyectos y actividades comerciales y de servicios que se sujetarán a la presente disposición.»

«Artículo 4.- Categorización de proyectos de acuerdo al riesgo ambiental (...)

4.3. Corresponde al sector proponente aplicar una Evaluación Ambiental Estratégica - EAE, en el caso de propuestas de Política, Planes o Programas de desarrollo sectorial, regional y local susceptibles de originar implicaciones ambientales significativas. Dicha EAE dará lugar a la emisión de un Informe Ambiental por el MINAM que orientará la adecuada toma de decisiones que prevenga daños al ambiente.»

²⁵ Esta norma ha sido publicada el 28 de junio del 2008, esto es, luego de finalizado el presente informe. Sin embargo para efectos de lograr un análisis más adecuado e integral de nuestra legislación sobre EAE, se han incorporado al presente documento las modificaciones planteadas por dicho decreto legislativo.

²⁶ Subrayado es nuestro

«Artículo 10.- Contenido de los Instrumentos de Gestión Ambiental

10.1. De conformidad con lo que establezca el Reglamento de la presente Ley y con los términos de referencia que en cada caso se aprueben; los estudios de impacto ambiental y, según corresponda, los demás instrumentos de gestión ambiental, deberán contener:

- a) Una descripción de la acción propuesta y los antecedentes de su área de influencia.
- b) La identificación y caracterización de las implicaciones y los impactos ambientales negativos, según corresponda, en todas las fases y durante todo el período de duración del proyecto. Para tal efecto, se deberá tener en cuenta el ciclo de vida del producto o actividad, así como el riesgo ambiental, en los casos aplicables y otros instrumentos de gestión ambiental conexos.
- c) La estrategia de manejo ambiental o la definición de metas ambientales incluyendo, según el caso, el plan de manejo, el plan de contingencias, el plan de compensación y el plan de abandono o cierre.
- d) El plan de participación ciudadana de parte del mismo proponente.
- e) Los planes de seguimiento, vigilancia y control.
- f) La valorización económica del impacto ambiental.
- g) Un resumen ejecutivo de fácil comprensión; y
- h) Otros que determine la autoridad competente.

10.2. El estudio de impacto ambiental deberá ser elaborado por entidades autorizadas que cuenten con equipos de profesionales de diferentes especialidades con experiencia en aspectos de manejo ambiental y social, cuya elección es de exclusiva responsabilidad del titular o proponente de la acción, quien asumirá el costo de su elaboración y tramitación.

10.3. Los proponentes recurrirán al registro de entidades autorizadas para la elaboración de evaluaciones ambientales estratégicas y para la elaboración de estudios de impacto ambiental que para tal efecto implementará el Ministerio del Ambiente, el cual incluirá a las personas naturales que las integran.

10.4. El Reglamento de la presente Ley especificará las características, condiciones, alcances del referido registro. El Ministerio del Ambiente tendrá la facultad de fiscalizar y sancionar el incumplimiento de este numeral, mediante amonestación, multa suspensión o cancelación. El reglamento establecerá los criterios aplicables a tal efecto.

Lo dispuesto en el presente artículo será de aplicación para la Evaluación Ambiental Estratégica en lo que corresponda.»

Artículo 11.- Revisión de la Evaluación Ambiental Estratégica y de los Ins-

Instrumentos de Gestión Ambiental

11.1 El proponente deberá presentar los Instrumentos de Gestión Ambiental a la autoridad competente correspondiente, para su revisión. Asimismo la autoridad competente, en los casos establecidos en el Reglamento, solicitará la opinión de otros organismos públicos e instituciones.

En el caso de evaluaciones ambientales estratégicas corresponde al sector presentar dicha evaluación al Ministerio del Ambiente.

(...) «

Artículo 15.- Seguimiento y control

(...)

15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.»

«Artículo 17.- Funciones del Organismo Rector

(...)

b) Aprobar las Evaluaciones Ambientales Estratégicas de políticas, planes y programas.

(...)

f) Controlar y supervisar la aplicación de la presente Ley y su Reglamento, así como resolver en segunda instancia administrativa los recursos impugnativos que se le formulen por infracciones a esta norma.»

Tal como se puede apreciar, con las modificaciones realizadas a la Ley del SEIA se ha fortalecido la obligatoriedad del uso de esta herramienta de gestión ambiental en el país desde el momento de entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1078, esto es, desde el 29 de junio del 2008. Asimismo, se ha definido a la autoridad responsable de aplicar la EAE, a la autoridad responsable de emitir un Informe Final sobre dicha EAE, algunos alcances generales de los contenidos de la EAE, la autoridad responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas contenidas en la EAE, y finalmente, la autoridad responsable de aprobar la EAE.

No obstante estos importantes avances, resulta también importante el desarrollo de una Guía que nos permita identificar con detalle los distintos procesos, contenidos, participantes y responsables en la elaboración de la EAE.

E. EXPERIENCIAS DE LA APLICACIÓN DE LA EAE EN «MEGAPROYECTOS»

Además de los procesos de EAE²⁷ mencionados en algunas de las entrevistas²⁸ desarrolladas para la elaboración del presente documento, y sobre los cuales lamentablemente no se generaron procesos de socialización y difusión pública de información, se ha intentado desarrollar en el país hasta el momento tres EAEs para distintos temas y en diferentes momentos. Estas EAEs, todas desarrolladas a través de una única empresa consultora, son:

1. EAE desarrollado por PROTRANSPORTES – Municipalidad en el año 2003 para el transporte urbano de Lima.
2. EAE desarrollado por PROINVERSIÓN con el apoyo de USAID en el 2005 para el Corredor Vial Amazonas Norte - CVAN.
3. EAE del Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba - PDHBU, aún pendiente de aprobación²⁹, cuyo responsable es el CONAM, y además es parte de los compromisos asumidos por el Estado Peruano frente al BID por el Proyecto Camisea.

Respecto de la primera EAE, no se ha encontrado información suficiente, razón por la cual únicamente incluiremos para efectos del presente análisis las dos últimas EAE.

a) EAE del Corredor Vial Amazonas Norte – CVAN.

Los Términos de Referencia para la elaboración de la «Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de la Operación del Corredor Vial Amazonas Norte» señalan como objetivo y alcance de la consultoría para la elaboración de dicha EAE: «... *establecer el marco para la gestión ambiental de la operación del Corredor Amazonas Norte (Paita - Piura – Olmos – Corral Quemado – Rioja – Tarapoto – Yurimaguas); en base a un análisis del marco regulatorio, institucional y sociopolítico vigente y una evaluación integrada y detallada de las potenciales consecuencias de su operación*».

En una presentación realizada en febrero del 2005 por PROINVERSIÓN con el apoyo de USAID, se definió la EAE Corredor Vial Amazonas Norte -CVAN como un «*instrumento de gestión socio ambiental de alcance regional y macroregional distinto*»

²⁷ Cuyo desarrollo se intentó con el apoyo del Banco Mundial.

²⁸ Las entrevistas obran como anexos en el presente documento.

²⁹ Conforme a sus Términos de Referencia. http://www.conam.gob.pe/modulos/home/proyecto_camisea6.asp

al EIA», en el que se *«considera la elaboración de un Plan de Gestión Socio Ambiental – PGSA, cuya principal característica es su naturaleza política y regional, enfatizando la sinergia creada a través de la acción y el compromiso de los organismos ubicados al interior del área de influencia identificadas, en su interrelación al enfrentar las consecuencias (negativas y positivas) de la operación de un sistema, en este caso, del Corredor Vial Amazonas Norte»*³⁰.

Como objetivo de la EAE, en dicha presentación se plantea *«Establecer un marco orientador para la gestión socio ambiental de la operación del CVAN, basado en un análisis del marco regulatorio, institucional o sociopolítico vigente, incluyendo una evaluación integrada y detallada de las potenciales consecuencias de su operación»*.

Por su parte, el Informe Final de la Evaluación Ambiental Estratégica – EAE de la Operación del Corredor Vial Amazonas Norte en Perú, define esta EAE como un *«instrumento estratégico de gestión para la toma de decisiones en materia de transporte, en el corto, mediano y largo plazo; asegurando la sustentabilidad de la operación del CVAN; mejorando las interrelaciones con otras propuestas de desarrollo; alertando sobre nuevas posibilidades que consoliden el progreso y bienestar de la población asentada en su área de influencia, mediante el contraste con políticas, planes y programas propuestos para el desarrollo regional, provincial y distrital»*, siendo su objetivo general *«establecer un marco orientador para la gestión socio ambiental de la operación del Corredor Vial Amazonas Norte (Paita – Piura – Olmos – Corral Quemado – Rioja – Tarapoto – Yurimaguas), basado en un análisis del marco regulatorio, institucional y sociopolítico vigente, incluyendo una evaluación integrada y detallada de las potenciales consecuencias de su operación»*.

Tal como se puede apreciar, en las definiciones y en los objetivos señalados por estos documentos se establece claramente que esta EAE se desarrolla para establecer el marco para la gestión de la operación de corredor vial y no como instrumento que busca evaluar los impactos ambientales de una política, plan o programa del sector transportes previo a la toma de decisiones. Por otro lado, se habla de asegurar la sustentabilidad del corredor vial contrastándolo con las políticas, planes y programas regionales, provinciales y distritales, cuando en realidad esta EAE debería haber buscado la sustentabilidad - no del proyecto - sino de las políticas, planes y programas del sector transportes contrastándolos con los procesos y dinámicas de planeamiento y desarrollo regionales, provinciales y distritales.

³⁰ PROINVERSIÓN & USAID. Presentación en power point: Corredor Vial Amazonas Norte; Aspectos Socio Ambientales. Febrero 2005.

En consecuencia, más allá del análisis de los aspectos positivos y negativos de los procesos, metodologías y resultados de esta EAE de la CVAN, resulta claro que previamente, existen series de deficiencias conceptuales que evidentemente influenciarán en el desarrollo y resultados de la misma.

b) EAE del Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba

Los Términos de Referencia – TRs establecieron como objetivo *«Elaborar la Evaluación Ambiental Estratégica del Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba, en el marco de los Planes Referenciales de Energía al 2015 y de Hidrocarburos 2005-2014»*.

Por su parte, el borrador del Informe Final³¹ de esta EAE señala que la misma permitirá *«identificar las principales implicaciones y posibles impactos ambientales y sociales (directos, indirectos y acumulados) asociados a la expansión de las actividades de exploración, extracción y transporte de hidrocarburos en la zona del Bajo Urubamba»*.

Como objetivo de la EAE, este documento plantea: *«Establecer el Plan de Gestión Socio Ambiental, como marco orientador para la eficiente y sustentable implementación del Programa de Desarrollo de Hidrocarburos del Bajo Urubamba»*.

Respecto de este proceso de elaboración de EAE, hay que destacar el hecho de que al momento de desarrollar los Términos de Referencia de la consultora encargada de elaborar esta evaluación, ya se encontraba operando el Lote 88 en el Bajo Urubamba y ya se habían otorgado otros lotes de hidrocarburos para la expansión de esta actividad en esta misma zona. En efecto, tal como señala el propio informe de la consultora encargada de elaborar dicha EAE, hasta ese momento *«se han identificado 06 lotes para fines de exploración y extracción, los cuales son: 56, 57, 58, 88, 90 y 110; los mismos que se encuentran concesionados»*. Es más, a la fecha de elaboración del presente informe, fecha en la que aún no se ha aprobado la propuesta de EAE entregada por la consultora a las autoridades responsables, se puede apreciar la existencia de estos lotes en el mapa oficial de PERUPETRO³², entidad encargada de diseñar y negociar los en representación del Estado Peruano.

³¹ No ha sido posible contar para la presente investigación con el informe final oficial de esta EAE, el cual ya fue entregado por la consultora al Estado Peruano, razón por la cual se ha analizado lo que se nos ha comunicado por medio del borrador final de la consultora.

³² <http://www.perupetro.com.pe/exploracion01-s.asp>

Esto significa que antes de iniciar la EAE ya se había lotizado la zona del Bajo Urubamba, con lo cual dicha EAE pierde su característica de instrumento preventivo³³ para la toma de decisiones. Si es posterior a la toma de decisiones, no es EAE, se puede denominar como se quiera, pero en la práctica, estaremos ante un Programa de Reducción de Impactos Sociales y Ambientales o un Plan de Manejo Ambiental y Social o un Plan de Mitigación Ambiental y Social o algo así, pero no ante una EAE.

Por otro lado, es necesario también precisar que no existe a la fecha documento público alguno en el que exista alguna propuesta para el diseño del «Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba»³⁴ que debería ser materia de esta EAE. Por esta razón la EAE desarrollada por la consultora basa su primer análisis en la «Descripción de las Actividades de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba»³⁵ (título de la primera parte de su informe de EAE), señalando:

«En la Parte I, se describen las actividades de desarrollo de hidrocarburos en el Bajo Urubamba. Se indican los Lotes Petroleros, las empresas Concesionarias, el estado actual de cada Lote y los Programas Mínimos que se proyectan ejecutar. Cabe indicar que este capítulo se elaboró en base a la información secundaria, proporcionada por PERUPETRO y la indicada en los EIA de los Lotes 88, 56 y 90».

Al respecto, podemos asumir que no es necesario contar a priori con una propuesta de Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba, en la medida que la EAE permitirá precisamente definir una propuesta al referido Programa. Sin embargo, el informe de esta EAE termina proponiendo una «Política Ambiental y Social para la implementación del PDHIBU», y no una propuesta para la elaboración de dicho programa.

³³ Señalado como una de los principios para el adecuado desarrollo de la EAE , como veremos más adelante.

³⁴ No aparece documento público alguno que haga referencia al mismo

³⁵ Consorcio ECSA Ingenieros – ARCADIS Tetraplan. Borrador del Informe Final de la Evaluación Ambiental Estratégica del Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba

V. ÁMBITOS DE APLICACIÓN DE LA EAE

A. SOBRE LAS POLÍTICAS, PLANES Y PROGRAMAS

Nadie duda que las tradicionales evaluaciones de impacto ambiental – EIAs, aplicadas de manera individual a proyecto por proyecto, no han logrado resolver el problema de los impactos acumulativos, sinérgicos, directos e indirectos, de un conjunto de proyectos pertenecientes a un mismo sector o ubicados en un mismo ámbito territorial. Esto ha generado vacíos importantes en el manejo de estos impactos ambientales³⁶, así como conflictos de compatibilidad de usos del territorio³⁷.

Como consecuencia, se generó la necesidad de desarrollar un proceso continuo, de integración de aspectos ambientales y sociales a los criterios económicos que actualmente influyen en la toma de decisiones de los Estados. Se requería entonces de un instrumento que evalúe los impactos ambientales y sociales -y muy probablemente hasta los económicos- de las decisiones estatales que están detrás de estos proyectos. Esto significa concretamente, evaluar los impactos ambientales y sociales de las políticas, planes y programas, los cuales luego de ser aprobados se materializarán en el desarrollo de proyectos³⁸.

³⁶ Directos, indirectos, sinérgicos y acumulativos.

³⁷ Generados principalmente por proyectos que son evaluados ambientalmente luego de haberse seleccionado su ubicación o emplazamiento, lo cual no permite el análisis de alternativas de localización en base a la sustentabilidad ambiental de las mismas.

³⁸ No todos los países que han regulado la EAE incluyen la evaluación de políticas, conforme al informe del Banco Mundial «Integrating Environmental Considerations in Policy Formulation: Lessons from Policy-Based SEA Experience». (2005) sólo lo han hecho Holanda, Canadá, Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda.

Es allí precisamente donde algunos países desarrollados³⁹ encontraron la definición de la Evaluación Ambiental Estratégica – EAE, señalándola como un *«proceso sistemático y anticipado asumido para analizar los efectos ambientales de planes, programas y otras acciones estratégicas propuestas y para integrar estos en la toma de decisión»*⁴⁰.

Para ello, las EAEs necesitan caracterizar los componentes más importantes del contexto en que se quiere promover una política, plan o programa, identificar las variables claves de un posible cambio ambiental, y finalmente, intentar pronosticar los cambios ambientales y sociales que son más probables que ocurran como resultado de las actividades económicas a ser luego desarrolladas⁴¹.

Otro concepto importante de la EAE es el que la define como *«una herramienta para la sostenibilidad»*⁴². En efecto, desde la aproximación realizada en varias experiencias⁴³, se ha identificado claramente a la EAE como herramienta de evaluación de la sostenibilidad o valoración de los efectos ambientales, económicos y sociales de las políticas, planes y programas. En definitiva, la EAE permite evitar o corregir los impactos sociales y ambientales con la debida anticipación, permitiendo desarrollar en su momento, una mejor y más sencilla evaluación de los impactos generados por los proyectos comprendidos en estas políticas, planes y programas.

Sin embargo, ¿Qué entendemos por políticas, planes y programas?

Por política, podemos entender:

*«Definición gubernamental de una visión integral sobre un tema de importancia, en la que se expresan objetivos, metas y directivas a considerar en el permanentemente proceso de toma de decisiones»*⁴⁴.

Para el caso de los planes y programas,

³⁹ Aquellos que cuentan con mejores estándares de vida, conforme a sus propios criterios.

⁴⁰ Resource Manual to Support Application of the UNECE Protocol on SEA, Draft Final, April 2007

⁴¹ Pamela Stedman-Edwards, WWF Macroeconomics Program Office. «Strategic Environmental Vulnerabilities Assessment: Frameworkpaper». July 2005

⁴² Protocol on SEA; Resource Manual to Support Application of UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment».

⁴³ En el Reino Unido para el planeamiento del uso del suelo a nivel local y regional, o en el proceso de evaluación de impacto de iniciativas de políticas y regulación internas de la Comisión Europea

⁴⁴ Alberto Barandiarán. «Camisea y la Política de Hidrocarburos en el Perú». 2008.

*«todas aquellas acciones tendientes a implementar, ejecutar y desarrollar las áreas de interés nacional y sectorial considerando una cobertura tal que abarque a un grupo significativo de ámbitos y acciones específicas dentro del territorio nacional, regional, local o sectorial. En general, dicen relación con las iniciativas de la autoridad para el desarrollo productivo, social, económico, ambiental y cultural, involucrando todos aquellos proyectos de inversión pertinentes según sea el caso».*⁴⁵

Finalmente, para terminar de definir el ámbito de aplicación de la EAE en políticas, planes y programas, es importante señalar en qué casos la EAE es obligatoria, en qué casos quedará a criterio de la autoridad ambiental nacional, y en qué casos no se debe aplicar esta herramienta⁴⁶:

Casos en los que la EAE es obligatoria

- ✓ En políticas, planes y programas que permitan en el futuro la autorización de proyectos que requieran EIA, especialmente agricultura, ganadería, forestal, silvicultura, acuicultura, pesca, economía, energía, minería, industria, transporte, salud, educación, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación de dominio público (marítimo y terrestre), telecomunicaciones, turismo, ordenamiento territorial urbano o rural, o del uso del suelo, vivienda, saneamiento, infraestructura en general, desarrollo regional y local.
- ✓ Aquellos en los que en el futuro puedan permitir el desarrollo de actividades al interior de las Áreas Protegidas por el Estado⁴⁷,

Casos en los que la EAE dependerá del criterio de la autoridad ambiental nacional⁴⁸

- o Las políticas, planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial.
- o Las modificaciones menores de políticas, planes y programas.
- o Aquellas políticas, planes y programas no señaladas anteriormente.

⁴⁵ CONAM, 1999, Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

⁴⁶ Propuesta desarrollada en base a la legislación española. Ley 9/2006.

⁴⁷ Reservas Territoriales a favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario, Áreas Naturales protegidas, otros.

⁴⁸ Para lo cual se requerirá: a) Una consulta previa con la autoridad promotora de la política, plan o programa, y b) publicitar la decisión junto con los motivos y razones de la misma.

Casos en los que no se debe aplicar la EAE

- ❖ Aquellas políticas, planes y programas que tengan como único objetivo la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia.

B. SOBRE LOS «MEGAPROYECTOS»

En los últimos años se vienen promoviendo en el Perú, y en varios países de la región, proyectos de gran escala y de alta complejidad por su localización y desarrollo, algunos bajo la agenda de lo que se ha denominado la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana – IIRSA, y otros que, pese a no estar listados en esta iniciativa de integración, responden claramente a la misma lógica.

Estos proyectos, comúnmente denominados «megaproyectos», en su mayoría son apoyados financieramente por instituciones multilaterales o IFIs - como la CAF, el Grupo del Banco Mundial y el BID - y por una gran variedad de inversionistas de todo tipo y nacionalidad, entre ellos las propias Administradoras de Fondos de Pensiones - AFPs peruanas.

No obstante que, para el respaldo de estos megaproyectos debiera existir la definición de alguna política estatal - planificada y escrita⁴⁹; integradoras de aspectos sociales, económicos y ambientales; de corto, mediano y largo plazo; y que respondan a las necesidades del país y no del gobernante de turno - éstas no existen⁵⁰.

Por su parte, siendo que no existe en el país una cultura de planificación estatal, ni procesos de transparentes para su definición, resulta fácil entender porque hasta el momento no se promueven procesos de evaluación de los impactos ambientales y sociales de dichas políticas.

Estas ausencias han resultado ser más «convenientes» para la promoción y desarrollo de estos megaproyectos. Por un lado, gobernantes y financieras han manifestado su preocupación por los impactos generados por estos megaproyectos, acordando la implementación de «Programas» que contienen un listado de distintas

⁴⁹ A criterio del autor sólo son válidas las políticas explicitadas en algún documento de planificación estatal, no considerando como política aquellas visiones o ideas «implícitas» en las que los funcionarios gubernamentales de turno sustentan sus decisiones.

⁵⁰ Por lo menos no con estas características, las cuales deben constituir el estándar mínimo que debamos exigir para así poder alcanzar un verdadero desarrollo «sostenible» en nuestro país.

«medidas socio-ambientales» a ser implementadas junto con estos megaproyectos ⁽⁵¹⁾ ⁽⁵²⁾. Cabe añadirse que estos «Programas» son publicitados por las IFIs como productos de sus propios estándares y salvaguardas sociales y ambientales.

No obstante, existen graves deficiencias en el manejo e implementación de estos programas ⁽⁵³⁾ ⁽⁵⁴⁾, caracterizados entre otras cosas, por los bajos estándares con los cuales se han desarrollado sus instrumentos de gestión ambiental, y entre ellos, los EIAs⁵⁵, y el deficitario monitoreo desarrollado por el Estado y las IFIs respecto de los mismos. Los bajos parámetros aplicados en estas Evaluaciones de Impacto Ambiental, han terminado por limitar en la práctica, aún más, los esperados «beneficios» de una adecuada gestión ambiental y social en estos «megaproyectos». En concreto:

- a) Estos «megaproyectos», generalmente de gran complejidad geográfica u operacional, son subdivididos en diferentes fases o etapas, y luego cada una de ellas es presentada y adjudicada⁵⁶ como proyecto independiente de las demás, a efectos mostrar inexistentes diferencias⁵⁷ y evadir las responsabilidades ambientales y sociales que surgen de la sumatoria de sus impactos acumulativos y sinérgicos.

⁵¹ Programa de Fortalecimiento Institucional y Apoyo a la Gestión Ambiental del Proyecto de Gas de Camisea, el mismo que contiene compromisos del Estado Peruano en el Proyecto Camisea. Financiado conjuntamente por el BID y el GoP.

⁵² Programa para la Gestión Ambiental y Social del Corredor Vial Interoceánico Sur – Tramos 2, 3 y 4, financiado conjuntamente por la CAF y el GoP.

⁵³ Barandiarán, Gamboa & Cueto. «Diagnóstico Situacional del Nivel de Cumplimiento de los Compromisos Asumidos por el Gobierno del Perú en el Ámbito del Proyecto Camisea». 2007.

⁵⁴ Numerosas cartas y comunicaciones presentadas a la CAF y autoridades peruanas por parte de distintas organizaciones de base y ONGs, mostrando serias preocupaciones por el desarrollo del Programa para la Gestión Ambiental y Social del Corredor Vial Interoceánico Sur – Tramos 2, 3 y 4.

⁵⁵ Bajo un análisis cualitativo y no cuantitativo.

⁵⁶ Estas distintas «etapas» o «fases» de los megaproyectos son adjudicadas a particulares, individualmente o en consorcios.

⁵⁷ En el proyecto Camisea existe un consorcio al que se le ha adjudicado la «fase» de explotación del lote 88 y otro consorcio al que se le ha adjudicado la «fase» de transporte por ductos (Algunas empresas participan en ambos consorcios). Para el caso del lote 56, existe una situación similar, al haberse adjudicado la «fase» de explotación a un consorcio y la «fase» para la exportación a otro (donde también existen empresas que participan en ambos consorcios, e inclusive, en aquellos que forman parte de las distintas «fases» del lote 88)

- b) Los EIAs,⁵⁸ no evalúan todos los impactos directos e indirectos de los «megaproyectos» o del conjunto de proyectos en los que se dividen, muchos de ellos ubicados en una o más jurisdicciones regionales, debido a que se pretende encontrar «responsabilidades diferenciadas» entre el Estado y los privados en el tratamiento de estos impactos.

En efecto, un solo megaproyecto es presentado como un «conjunto de proyectos», donde únicamente se elaboran EIAs individuales para cada uno de ellos y no se desarrolla un EIA que integre la totalidad de los impactos directos e indirectos, acumulativos y sinérgicos que generan la sumatoria de todas las distintas «fases» del referido «megaproyecto».

Esto ha generado enormes vacíos en el tratamiento de estos impactos y una mayor desconfianza respecto de los criterios aplicados por el Estado y las IFIs para el desarrollo de estos «megaproyectos», y asimismo, desconfianza sobre la verdadera utilidad de los EIA y de las medidas «socio ambientales» establecidas en sus respectivos «Programas», y con ello, en las salvaguardas y estándares aplicadas por estas multilaterales.

Ante esta situación, un grupo numeroso de personas y organizaciones en el Perú y en la región, han identificado en la EAE el instrumento que podría ayudar llenar esos vacíos y deficiencias.

Sin embargo, a criterio del autor, esta no es la solución para el problema. La EAE debe permanecer en su definición de instrumento aplicable a políticas, planes y programas, con lo cual evitamos desnaturalizar el instrumento y confundir conceptos.

Por el contrario, debemos evitar caer en una extensa agenda de discusión «conceptual» con los gobiernos y las IFIs, cuando en realidad nuestro trabajo debería centrarse en promover la mejora y fortalecimiento del instrumento EIA, conforme a las realidades de estos «megaproyectos», haciendo las correcciones necesarias en el marco técnico, legal e institucional, y dejando las EAE para la evaluación de las políticas, planes y programas que debieran existir en su respaldo.

⁵⁸ En el Perú los EIAs son desarrollados por los propios privados y aprobados por las autoridades estatales.

VI. PROPUESTAS PARA EL DISEÑO DE LA EAE EN EL PERÚ

Las propuestas para el diseño de la EAE materia del presente documento, supone una clara definición de esta herramienta, el establecimiento de una serie de principios y condiciones previas para su adecuado desarrollo, y finalmente, la definición de un procedimiento que permita mejorar el grado de desarrollo en este país.

A. PROPUESTA PARA SU DEFINICIÓN

En base a todo el análisis desarrollado hasta el momento en el presente informe, lo que debe quedar claro es que la EAE es un proceso, no un documento, el cual puede definirse como:

«Proceso anticipado, continuo, sistemático y transparente mediante el cual se analizan y evalúan los impactos ambientales y sociales que pudieran generar la decisión de aprobar o modificar políticas, planes y programas de carácter nacional, regional y local».

Tal como señala Robert Goodland⁵⁹, la EAE esta diseñada para identificar, predecir, reportar, prevenir, compensar o mitigar las implicancias sociales, de salud o ambientales de las políticas, planes y programas que están siendo evaluadas. En especial, la EAE está para prevenir costosos y muy dañinos errores, para lo cual debe seleccionarse las mejores alternativas, inclusive la posibilidad de su no aprobación, debiendo ser además un proceso totalmente transparente y participativo que busque alcanzar opiniones y consentimientos bien informados.

⁵⁹ Robert Goodland. International Journal of Sustainable Development & World Ecology. «Strategic Environmental Assessment and the World Bank». 2005.

B. PROPUESTAS DE PRINCIPIOS

Por su parte, la definición antes planteada, implica necesariamente el desarrollo de la EAE bajo los siguientes principios básicos:

- ✓ La EAE debe ser obligatoria, para la planificación de aquellas políticas, planes y programas definidos en la norma que las regula.
- ✓ La EAE debe ser preventiva, la EAE debe desarrollarse antes de la toma de decisión.
- ✓ La EAE debe aplicarse y desarrollarse de manera temprana dentro del proceso de planeamiento de la política, plan o programa, esto es, al iniciarse el proceso de planificación.
- ✓ La necesidad de integrar la EAE con las políticas y estructuras existentes.
- ✓ El establecimiento de metas claras.
- ✓ La transparencia y participación ciudadana en la EAE.
- ✓ El adecuado manejo y conducción de la EAE.
- ✓ Un alto nivel de responsabilidad a ser asumido por la autoridad promotora de política, plan o programa.
- ✓ La evaluación de un razonable rango de alternativas.
- ✓ La aplicación de métodos y técnicas de análisis apropiadas.

C. CONDICIONES PREVIAS

En principio, puede parecer que estas condiciones previas implican demasiado esfuerzo y tiempo. Sin embargo, el autor considera que el desarrollo de la EAE es en sí, parte de un proceso de aprendizaje y experiencia propia, que permitirá a su vez, promover de una manera seria la planificación y desarrollo sostenible.

Un primer elemento clave radica en desarrollar las capacidades de los funcionarios públicos en materia de EAE, para lo cual se debe, entre otros aspectos: a) destinar los recursos económicos necesarios, b) generar equipos de funcionarios especializados (CEPLAN, ministerios y otras autoridades nacionales, gobiernos regionales y gobiernos locales), c) facilitar la estabilidad laboral de estos funcionarios públicos, y) desarrollar la EAE a través de estos equipos dentro de las autoridades promotoras y no a través de empresas consultoras⁶⁰, lo que generará

⁶⁰ Estas empresas podrán participar en aspectos específicos menores (facilitaciones de reuniones, etc.)

la experiencia y especialización de dichos funcionarios.

Cuando se menciona la necesidad de asegurar los recursos económicos, nos referimos al financiamiento de los procesos de planificación de políticas, los procesos de la EAE, y finalmente, los procesos de monitoreo de ambos. Esta es una responsabilidad del Estado en general, y en particular, de la autoridad promotora de la política, plan o programa.

Desde una perspectiva económica, la EAE debe ser vista como una oportunidad de reducir los presupuestos en la implementación de políticas, planes y programas, pues permite desarrollar un análisis real de los costos y beneficios de estas decisiones. Asimismo, la EAE permitirá identificar prioridades en el proceso de planeamiento de nuestro desarrollo permitiendo una mejor distribución de los ya escasos recursos, y asimismo, redundará en la reducción de los costos de las empresas interesadas en desarrollar proyectos y actividades en nuestro país.

En base a ello, y al mayor protagonismo e importancia que esta herramienta esta tomando en el escenario internacional, el Estado Peruano podrá disponer del financiamiento necesario a través de su propio presupuesto, de la cooperación internacional o de los préstamos para desarrollo promovidos por las agencias e instituciones multilaterales.

Otro aspecto fundamental es lograr una amplia transparencia y difusión de información sobre los avances, productos y resultados de los procesos planeamiento y su correspondiente EAE, privilegiando una adecuada participación pública y facilitando la información generada. Son estos mecanismos, y no más leyes, los que permitirán mejores medidas de control y vigilancia ciudadana.

Por último, será fundamental el rol que asumirán los distintos actores involucrados en estos procesos, lo cual redundará finalmente en el éxito o fracaso de la herramienta.

D. PROPUESTAS PARA EL DISEÑO DEL PROCEDIMIENTO

En otros países no existe criterio único para definir a la autoridad estatal responsable de desarrollar la EAE, pues en gran medida esto depende del modelo de procedimiento y de los mecanismos de coordinación establecidos en cada país.

En consecuencia, para el desarrollo de la EAE en el país, la presente propuesta plantea más bien una responsabilidad individualizada -en donde se identifica de manera específica al responsable de cada etapa del proceso-, pero en general

también una responsabilidad compartida -si tomamos como referencia el proceso en su integridad - conforme se detallará más adelante.

No obstante, es importante señalar la necesaria participación de los siguientes actores:

- ✓ La autoridad nacional, regional o local promotora de la política, plan o programa a evaluar.
- ✓ La autoridad ambiental nacional.
- ✓ Las autoridades sectoriales con riesgo de ser afectadas por la política, plan o programa que se promueve (biodiversidad, población, salud humana, pobreza, fauna, flora, tierra, agua, aire, factores climáticos, bienes materiales, patrimonio histórico y cultural, paisaje, ordenamiento territorial y urbanismo).
- ✓ Los Gobiernos Regionales y Locales, quienes deben tener un rol preponderante en la medida que son los responsables de los instrumentos de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (ZEE y Planes de Acondicionamiento Territorial respectivamente).
- ✓ Otros países, para el caso de aprobarse las «consultas transfronterizas» conforme se detalla más adelante.
- ✓ Representantes de la sociedad civil.
- ✓ Representantes del sector empresarial.

Por otro lado, existe una gran cantidad de procedimientos planteados para el desarrollo de la EAE en el mundo⁶¹. No obstante, el presente documento intentará desarrollar aquel que, a criterio del autor, considera el más adecuado para promover la planificación y el desarrollo, propuesta que espero promueva un mayor debate al respecto.

En general, se propone un procedimiento de EAE caracterizado por las siguientes acciones:

- a) Comunicación del inicio de la planificación de la política, plan o programa.

⁶¹ Por ejemplo, para el caso de concurrencia de políticas, planes o programas promovidos por diferentes autoridades, la legislación española (Ley 9/2006) plantea que se debería adoptar medidas para evitar duplicidades, sin dejar de garantizar la evaluación de todos los impactos ambientales y sociales significativos. Por su parte, si las políticas, planes o programas se estructuran en diferentes niveles jerárquicos de decisión, el proceso de EAE debería tener en cuenta las diferentes fases en la toma de decisión para evitar así duplicidades.

- b) Elaboración de la Guía Ambiental y Social para la EAE.
- c) Proceso de desarrollo de la EAE.
- d) Elaboración del Reporte del Proceso de EAE conteniendo las recomendaciones.
- e) Elaboración de la propuesta de política, plan o programa.
- f) Proceso de Información y Consulta Pública.
- g) Adopción de la decisión.
- h) Difusión de la decisión.
- i) Elaboración del Plan de Manejo Social y Ambiental.
- j) Implementación del Programa de Monitoreo Social y Ambiental.

A continuación, una explicación más detallada de las acciones planteadas para el proceso de EAE:

a) Comunicación del inicio de la planificación de la política, plan o programa

Esta comunicación debe ser obligatoria y deberá contener:

- ✓ Objetivos, alcances y contenidos de la planificación.
- ✓ Alcance y contenido de las propuestas y sus alternativas.
- ✓ Probable desarrollo de la política, plan, programa.
- ✓ Efectos ambientales y sociales previsibles, incluyendo aquellos que pudieran generarse sobre el territorio, el sector promotor, otras políticas estatales y sobre el marco legal e institucional existente.

b) Elaboración de la Guía Ambiental y Social para la EAE

1. La autoridad ambiental nacional señala la pertinencia de la EAE conforme a los ámbitos de aplicación de la misma.
2. La autoridad ambiental nacional identifica y convoca a participar en la elaboración de esta Guía a las siguientes instituciones:
 - ✓ La autoridad promotora.
 - ✓ Las autoridades con riesgo de ser impactadas.
 - ✓ Los Gobiernos Regionales y Locales que correspondan.
 - ✓ Representantes de la sociedad civil.
 - ✓ Representantes del sector empresarial.

3. La autoridad ambiental puede solicitar a la autoridad promotora la ampliación o aclaración de la documentación remitida de ser el caso.
4. El grupo de trabajo, liderado por la autoridad ambiental nacional, elabora la «Guía Ambiental y Social para la EAE», la cual debe contener:
 - ✓ Definición de los alcances de la Guía.
 - ✓ El plazo máximo en que se deberá remitir la Guía a la autoridad promotora.
 - ✓ Análisis de la política, plan o programa propuestos, definiendo claramente el alcance de las mismas, e identificando que actividades o proyectos que se implementarán en base a ella, podrían generar impactos ambientales y sociales.
 - ✓ Mapeo de vulnerabilidades para determinar los lugares y poblaciones que probablemente serán más afectadas por la implementación de la política, plan o programa, la que se desarrollará con la participación de estas poblaciones.
 - ✓ Selección de las vulnerabilidades, definiendo aquellas relevantes (mapas, otras herramientas)
 - ✓ Evaluación de los impactos, determinando cómo la política afectará - positiva o negativamente - al ambiente y a las poblaciones vulnerables, asumiendo el rol que éstas desarrollarán y estimando la importancia de los impactos.
 - ✓ Identificación de la metodología⁶², los criterios ambientales estratégicos e indicadores de los objetivos sociales y ambientales y principios de sostenibilidad aplicables en cada caso.
 - ✓ Definición del contenido, la amplitud y el nivel de detalle necesario, del proceso de información y consulta en la EAE.
 - ✓ Definición de los representantes, de las autoridades y de la sociedad civil que participarán en el proceso de EAE.
 - ✓ Definición de la amplitud, nivel de detalle y grado de especificación del proceso de EAE.
 - ✓ Recomendaciones, de ser el caso.

⁶² No existe una metodología estándar de EAE, esta varía conforme a las particularidades de cada caso, por lo que esta se definirá en el proceso de la EAE. Sin embargo, puede resultar clave trabajar anticipadamente en algunas propuestas metodológicas para aquellos aspectos de mayor relevancia (energía, hidrocarburos, transportes, OT, etc.).

5. La autoridad ambiental nacional debe difundir públicamente la Guía Ambiental y Social para la EAE, la relación final de los miembros del grupo de trabajo, y las modalidades del proceso de información y consulta.
6. La autoridad ambiental nacional debe remitir oficialmente la Guía Ambiental para la EAE a la autoridad promotora, a las autoridades posiblemente afectadas y a los particulares interesados e identificados o aquellos que hayan participado del proceso.

c) Proceso de desarrollo de la EAE

1. Una vez recibida la Guía Ambiental y Social para la EAE, la autoridad promotora deberá convocar a las autoridades y representantes de la sociedad civil definidos en dicha Guía para participar en el proceso de la EAE.
2. Este segundo grupo de trabajo, liderado por la autoridad promotora, se encargará de desarrollar el proceso de la EAE, el mismo que contiene:
 - ✓ El Análisis del contexto y línea base en el que se quiere desarrollar la política, plan o programa; que usualmente incluye la revisión de las tendencias de desarrollo más comunes a tomar en cuenta.
 - ✓ Identifica, describe y evalúa los probables efectos sociales y ambientales significativos que puedan derivarse de las políticas, planes y programas.
 - ✓ Identificar y comparar alternativas técnicas, social y ambientalmente viables así como aquella que señale la no aprobación de la política, plan o programa.
 - ✓ Recopilación y sistematización de la documentación generada.
 - ✓ La definición de roles y responsabilidades para la implementación de la política, plan o programa y el diseño del monitoreo.
 - ✓ Definir el proceso de consulta con otras autoridades y ciudadanos.
 - ✓ Definir las recomendaciones a que hubiera lugar.
3. Se puede integrar información de otras fases del proceso de toma de decisión o de la elaboración de las políticas, planes y programas promovidos por otras autoridades.

d) Elaboración del Reporte del Proceso de EAE

1. Debe ser elaborado por la autoridad promotora.
2. Este reporte, incorpora toda la información y experiencia generada en el

proceso de la EAE.

3. Además, contiene determinaciones finales a ser incorporadas en las propuestas de políticas, planes y programas. Asimismo, contiene las recomendaciones identificadas en el proceso de la EAE.
4. La información debe garantizar la calidad del reporte. Para ello, éste debe incorporar necesariamente:⁶³
 - ✓ Un borrador del contenido y objetivos principales de la política, plan o programa propuesto y sus relaciones con otras políticas, planes y programas conexos.
 - ✓ Aspectos relevantes para la línea base ambiental y social y su probable evolución en caso de no aplicar la política, plan o programa.
 - ✓ Las características sociales y ambientales de las zonas que puedan verse afectadas de manera significativa.
 - ✓ Problemas sociales y ambientales existentes, relevantes para la política, plan o programa, en especial aquellos relacionados con áreas protegidas por el Estado⁶⁴.
 - ✓ Los objetivos sociales y ambientales establecidos en acuerdos internacionales o nacionales, con relación a la política, plan o programa propuesto, detallando la manera en que se han incorporado en el proceso de planificación.
 - ✓ Los posibles efectos significativos, sociales y ambientales, primarios o secundarios, individuales o acumulativos, sinérgicos, a corto, mediano y largo plazo, permanentes y temporales, positivos y negativos.
 - ✓ Medidas previstas para prevenir, reducir y evitar, de ser posible, los efectos sociales y ambientales negativos por la aplicación de la política, plan o programa.
 - ✓ Resumen de las razones de la selección de las alternativas previstas y la descripción de la manera en que se realizó la evaluación, incluidas las dificultades encontradas al recabar la información requerida.
 - ✓ Resumen del estado del arte de todas las alternativas y justificación de la selección para el caso de propuestas tecnológicas.

⁶³ Tomando como base de esta propuesta, los contenidos establecidos en la legislación española.

⁶⁴ Reservas territoriales en favor de pueblos indígenas en aislamiento voluntario, Áreas Naturales Protegidas, entre otros.

- ✓ Breve descripción de medidas propuestas para el monitoreo social y ambiental.
 - ✓ Resumen no técnico de la información acopiada.
 - ✓ Informe sobre la viabilidad económica de las alternativas y de las medidas dirigidas a prevenir, reducir o paliar los efectos negativos de la política, plan o programa.
 - ✓ Los conocimientos y métodos de evaluación existente.
 - ✓ La medida en que la evaluación de ciertos aspectos necesita ser complementada con otras fases del proceso de planificación para evitar su repetición.
5. El Reporte debe ser accesible al público en general y elaborado en un lenguaje sencillo.

e) Elaboración de la propuesta de política, plan o programa

La autoridad promotora elaborará el borrador de política, plan o programa, siguiendo las recomendaciones planteadas en el Reporte del Proceso de EAE.

f) Proceso de Información y Consulta Ciudadana

El acceso a la información y la participación ciudadana buscan facilitar el diálogo e intercambio de ideas, información y experiencias entre los funcionarios públicos y los particulares, y asimismo, reducen las posibilidades de futuros conflictos sociales y ambientales.

Por ello, no obstante que este procedimiento privilegia la participación permanente y el acceso a la información de representantes de la sociedad civil en todo el proceso de planificación de la política, plan o programa propuesto y del correspondiente proceso de la EAE, esta participación esta limitada únicamente a un pequeño grupo de personas e instituciones, por lo que se debe establecer un adecuado proceso de consulta que permitan integrar también la participación de otros particulares interesados en estos procesos.

En consecuencia, se debe definir un adecuado proceso de consulta pública, específicamente para la versión preliminar de la política, plan o programa propuesto para su aprobación.

Este proceso de participación pública debe priorizar, entre otros aspectos:

- ❖ La necesidad de ofrecer oportunamente la información que se requiere para lograr opiniones informadas (Propuesta de política, plan o pro-

grama, la Guía Ambiental y Social para la EAE, el Reporte sobre el Proceso de la EAE, entre otros).

- ❖ El costo de acceso a la información y el mecanismo de consulta.
- ❖ La calidad de la información y el mecanismo de consulta.
- ❖ Plazos adecuados para la participación de los ciudadanos.

La autoridad promotora de la política, plan o programa debe ser la responsable de responder por los comentarios, aportes u observaciones presentadas por el público, a través de un informe que explique cómo se han tomado en cuenta o no los mismos, y cuya copia debe ser entregada a aquellos particulares que participaron con aportes o comentarios, además de ser difundido públicamente.

Finalmente, resulta interesante la experiencia generada por algunos países⁶⁵ respecto de desarrollar consultas transfronterizas para aquellos casos de posibles impactos sociales y ambientales que pudieran afectar a otros países. Si bien es cierto que no se ha logrado en la región este mismo nivel de integración, sería conveniente desarrollar este mecanismo a partir de las políticas implementadas por algunos países que contienen el desarrollo de megaproyectos impulsados por IIRSA y otras iniciativas que tienen estas características.

Para estos casos, la legislación española⁶⁶ ha propuesto lo siguiente:

- ✓ El proceso de consulta debe ser desarrollado por la autoridad promotora de la política, plan o programa a través de la autoridad encargada de Relaciones Exteriores - RREE.
- ✓ Se comunica al otro país la posibilidad de abrir un periodo de consultas bilaterales para estudiar los posibles impactos y las medidas para evitarlos o reducirlos.
- ✓ Si el otro Estado acepta, RREE previa consulta con la autoridad promotora, negocia el calendario de reuniones necesarias para garantizar la adecuada participación del otro Estado, y entre ellos, la de su autoridad ambiental y de particulares interesados.
- ✓ La delegación de RREE debe incorporar por lo menos un representante de la autoridad promotora, la autoridad ambiental nacional, y gobiernos regionales y locales (de ser el caso).

⁶⁵ Básicamente de aquellos que integran la Unión Europea.

⁶⁶ Ley 9/2006 del 28 de abril del 2006.

g) Adopción de la decisión

No obstante la creencia de que las políticas, planes y programas no requieren para su aprobación de una norma legal. Sin embargo, aquellas que cuenten con procesos de EAE podrán ser aprobadas por la autoridad correspondiente a través de un documento que consista en una «Declaración Pública» del sector.

h) Difusión de la decisión

- ❖ Se debe establecer la obligatoriedad de publicitar la política, plan o programa, aprobada o modificada, así como el Reporte del Proceso de la EAE.
- ❖ Durante el proceso de la EAE, se debe establecer claramente los mecanismos para esta publicidad.

i) Elaboración del Plan de Manejo Social y Ambiental

- ❖ La EAE es seguida de un Plan de Manejo Ambiental, al cual se incorporarán en su momento, los EIAs correspondientes a los proyectos que se busquen desarrollar en la implementación de las políticas, planes o programas, y en el cual se establecen los estándares para estos y otros estudios y programas de monitoreo.
- ❖ El cumplimiento de este Plan estará a cargo de la autoridad ambiental nacional.

j) Implementación de un Monitoreo Social y Ambiental

- ❖ Se debe establecer la obligatoriedad de desarrollar el seguimiento y monitoreo de la política, plan o programa por parte de la autoridad promotora, así como el monitoreo del Plan de Manejo Social y Ambiental a cargo de la autoridad ambiental nacional.
- ❖ Las autoridades regionales y locales y la sociedad civil interesada deben participar también de estos procesos de seguimiento y monitoreo.
- ❖ La autoridad promotora debe informar los resultados del monitoreo de la política, plan o programa a la autoridad ambiental nacional.
- ❖ Se debe dejar claro que la EAE no excluye a los EIAs de los proyectos.
- ❖ La autoridad ambiental debe crear un banco de datos, actualizado y público, de las políticas, planes y programas aprobados con procesos

de EAE, incorporando en éste toda la información generada durante estos procesos así como los informes de seguimiento y monitoreo que se generen en su oportunidad.

VII. CONCLUSIONES

1. Existe un limitado conocimiento sobre la EAE en el país, a nivel de los funcionarios públicos y de los representantes de la sociedad civil en general.
2. El marco legal peruano vigente, plantea la necesidad de desarrollar evaluaciones de los impactos sociales y ambientales que pudieran generar las políticas, planes y programas estatales. Recientemente, a raíz de la aprobación del Decreto Legislativo N° 1078 se reconoce explícitamente la obligación de desarrollar la EAE, incorporando este instrumento al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA.
3. La EAE es un proceso, no un estudio. Como tal, deberá ser integrado de manera temprana al proceso de planeamiento de la política, plan o programa que se quiere promover.
4. La EAE no puede ser aplicada para la evaluación de los impactos directos e indirectos, acumulativos y sinérgicos de los megaproyectos o de los proyectos «independientes» que los componen. Para ello, se debe promover la mejora de los EIAs existentes o promover la creación de un «EIA Integrado» que permita evaluar dichos impactos.
5. Las «EAEs» elaboradas o planificadas hasta el momento en el Perú a partir del desarrollo de megaproyectos no son realmente EAEs, al no cumplir con los principios que la regulan. En consecuencia, se debe sincerar la terminología de las mismas adoptando una nomenclatura acorde con los compromisos de gestión ambiental y social contenidos en ellos, y con el hecho de ser elaborados luego de la implementación de estos megaproyectos.

VIII. RECOMENDACIONES

1. Se debe definir un programa para el desarrollo de la EAE en el Perú que incorpore, entre otros aspectos:
 - ✓ Un mayor debate respecto al diseño de la EAE.
 - ✓ La regulación de los procesos, contenidos, responsables y participantes de la EAE .
 - ✓ Facilitar la creación y conformación de equipos de trabajo para la EAE en el Estado.
 - ✓ Asegurar el financiamiento para la generación de capacidades en el sector público.
 - ✓ La identificación, en el corto plazo, de procesos donde implementar la herramienta.
 - ✓ Promover la implementación del Sistema y del Centro de Planeamiento Estratégico del Perú – CEPLAN.
2. Se debe buscar avances importantes en el establecimiento de las condiciones previas antes planteadas, a efectos de permitirle a la herramienta su adecuado desarrollo.
3. Las Instituciones Financieras Internacionales y las autoridades públicas peruanas deben revisar y mejorar los EIAs y EAEs de megaproyectos aprobados hasta la fecha, desarrollando programas ambientales y sociales que permitan identificar y trabajar efectivamente en la reducción y mitigación de dichos impactos.

EPÍLOGO

(Octubre del 2008)

Con fecha 28 de Junio del 2008, luego de culminado el presente informe, se aprobó el Decreto Legislativo N° 1078 mediante el cual se modifica diversos artículos de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – Ley N° 27446 – incorporando explícitamente a dicha norma la Evaluación Ambiental Estratégica – EAE. En consecuencia, se espera que la Guía propuesta en el presente documento con los contenidos y procesos detallados para la elaboración de las EAEs, elaborada antes de la aprobación del Decreto Legislativo N° 1078, pueda servir como referencia para el desarrollo e implementación de este instrumento de gestión ambiental y social en el país.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. Reporte 32783. «Integrating Environmental Considerations in Policy Formulation; Lessons from Policy-Based SEA Experience».

Banco Mundial. «Riqueza y Sostenibilidad: Dimensiones Sociales y Ambientales de la Minería en el Perú».

Banco Mundial. «Fuel for Thought; An Environmental Strategy for the Energy Sector».

Barandiarán A., Gamboa C. & Cueto V. «Diagnóstico Situacional del Nivel de Cumplimiento de los Compromisos Asumidos por el Gobierno del Perú en el Ámbito del Proyecto Camisea». 2007.

Commission of European Communities. «Impact Assessment; Package of Implementation Measures for the EU's objectives of Climate Change and Renewable Energy for 2020».

Consorcio ECSA Ingenieros y Arcadis Tetraplan; Power Point «Evaluación Ambiental Estratégica del Programa de Desarrollo de Hidrocarburos del Bajo Urubamba».

Consejo Nacional del Ambiente – CONAM. «Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental».

CONAMA – Chile. «Evaluación Ambiental Estratégica; ya se aplica en varios países desarrollados».

Consorcio ECSA Ingenieros y Arcadis Tetraplan «Informe Final de la Evaluación Ambiental y Estratégica del Programa de Desarrollo de Hidrocarburos del Bajo Urubamba».

Chemonics Internacional Inc. – Proyecto PRA Perú. «Términos de Referencia para la Elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de la Operación del Corredor Vial Amazonas Norte».

Chemonics Internacional Inc. – Proyecto PRA Perú. «Términos de Referencia para la Elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de la Operación del Corredor Vial Amazonas Norte».

ECSA Ingenieros. «Informe Final de la Evaluación Ambiental Estratégica de la Operación del Corredor Vial Amazonas Norte en Perú». Junio del 2005.

España. «Ley 9/2006 del 28 de abril del 2006».

Gobierno de Chile – Comisión Nacional del Ambiente – SEIA. «La Evaluación Ambiental Estratégica Un Instrumento de Gestión Ambiental para ser Aplicado en el País».

Horvath Celesa L. & Jeffrey L. Barnes. «Applying a Regional Strategic Environmental Assessment Approach to the Management of Offshore Oil and Gas Development».

http://ec.europa.eu/environment/index_en.htm

<http://www.offshore-sea.org.uk/site/>

<http://www.dar.org.pe/legis.htm>

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/0,,contentMDK:20270693~menuPK:242136~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:244381,00.html>

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20471192~pagePK:64141683~piPK:64141620~theSitePK:502184,00.html>

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=665902>

<http://www.perupetro.com.pe/exploracion01-s.asp>

IFC. «Fuel For Thought, An Environmental Strategy for the Energy Sector».

Interamerican Development Bank. «Environment and Safeguard Compliance Policy». Enero del 2006.

Internacional Institute for Environmental and Development; Pakistan. «SEA for Termal Power. Chapter 6: SEA Experience in Development Countries».

- J. Marrull. «Metodologías Paramétricas para la Evaluación Ambiental Estratégica».
- Jorge Lagos. CONAMA – Chile. Power Point sobre la Evaluación Ambiental Estratégica en Chile
- Kulsum Ahmed, Jean Roger Mercier & Rob Verheem. «Strategic Environmental Assessment, Concept and Practice».
- Ministry of Environment Government of Japan & Mitsubishi Research Institute, INC of Japan. «Effective SEA System and Case Studies».
- Molina S. & McElhinny V. Bank Information Center. «Evaluación Ambiental Estratégica; Instrumento de planificación o de promoción de proyectos». Borrador. Abril 2008.
- Netherlands Commission for Environmental Assessment. «SEA for Free Trade Agreements; Views and Experiences».
- Organization For Economic Co-operation and Development. «Applying Strategic Environmental Assessment; Good Practice Guidance for development Co-operation».
- Pamela Stedman-Edwards; WWF-Macroeconomics Program Office. «Strategic Environmental Vulnerabilities Assessment: Framework Paper».
- PROINVERSION & USAID; Power Point. «Aspectos socio ambientales del Corredor Vial Amazonas Norte». Febrero del 2005.
- Quintero Juan D. Power Point «Hacia la Evaluación Ambiental Estratégica en América Latina».
- Red de Autoridades Ambientales. Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). «Evaluación Ambiental de la Programación; Guía para los Responsables de la Planificación».
- Robert Goodland. «Strategic Environmental Assessment and de World Bank Group».
- Sandra Kloff & Clive Wicks. «Environmental Management of Offshore Oil Development and Maritime Oil Transport».
- Sin autor. «Evaluación Estratégica Ambiental del Plan de Residuos Peligrosos de la CAPV».
- Sin autor. «Strategic Environmental Assessment».

Sub-departamento de Evaluación de Impacto Ambiental, Dirección Ejecutiva
Departamento de Operaciones de la CONAMA. «Guía para la Aplicación de la
Evaluación Ambiental Estratégica».

United Nation Economy Comission for Europe y Regional Environmental Center
for Central and Eastern Europe. «Protocol on SEA; Resource Manual to Support
Application of the UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment».

WWF. «Where are all the SEAs? Project finance, and Strategic Environmental
Assessment of major oil and gas developments».

Zambrano B., Saldaña Y. & Mejía D. Presentación en Power Point. «Desarrollo de
la EAE en Centro America».

ANEXOS

ENCUESTA EAE

IVÁN LANEGRA

Gerente de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Gobierno Regional de Junín

1. ¿Cuál es su aproximación a la EAE?

En la propuesta inicial de la Ley del SEIA existía lo que se denominó Evaluación de Impacto Ambiental Estratégica – EIAE, lo cual no fue recogido por el Congreso al momento de dictar la Ley del SEIA. Luego, se generaron dos procesos, la creación de un espacio de funcionarios públicos del sector ambiental de los países de la región (América Latina) sobre la EAE y la EAE de la carretera Interoceánica Norte.

En el primero, se realizaron tres reuniones: Cartagena (Colombia), Santa Cruz (Bolivia) y Santiago (Chile) con intercambio de información e ideas sobre la EAE. El grupo regional fue una experiencia muy rica por el nivel de debate en base a experiencias concretas propias de cada país.

Sobre la EAE de la carretera Interoceánica Norte, ésta se realizó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial y fue promovida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC.

2. ¿Conoce la historia del EAE en el Perú o en otros países?

Mundialmente la EAE se dio por la necesidad de fortalecer la Evaluación de Impacto Ambiental -EIA, principalmente en aquellos procesos de planeamiento territorial

y en el planeamiento de políticas.

En el Perú, la primera propuesta sobre EAE se da dentro del proceso de elaboración de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA, su Reglamento aún no aprobado y la Ley General del Ambiente, promovido todo ello desde el CONAM.

3. ¿Cual es su definición o conceptualización de la EAE?

Evaluación de políticas, planes y programas del Estado. Existen otros mecanismos como las Evaluaciones Ambientales - EA regionales que son herramientas de planificación territorial, o que vinculan esto último con el desarrollo de infraestructura, etc.

4. ¿A qué se debería aplicar la EAE?

Políticas, planes y programas; no a megaproyectos. Para evaluar un proyecto existe el EIA.

5. Existen serias deficiencias respecto del EIA como instrumento para identificar y trabajar impactos acumulativos o sinérgicos del mismo proyecto o de aquellos generados por un grupo de proyectos en una misma zona. Por otro lado, existen aspectos que son visibilizados como responsabilidad de las empresas, pero también del Estado, los cuales no están siendo integrados a los EIAs. ¿Hay que mejorar los EIAs? ¿Que impactos se deben tomar en cuenta en los EIAs y cuales en la EAE? ¿Es posible en el caso de algunos megaproyectos la necesidad de dos EIAs, uno del operador o empresa, y otro del Estado?

En el país, existen algunos problemas generados por la fragmentación de proyectos en fases o etapas, cada uno con un EIA que no permiten trabajar los impactos acumulativos del proyecto en su conjunto (Camisea, Interoceánica Sur, etc). Sin embargo, se encontró una solución en el texto del Reglamento de la Ley del SEIA pendiente de aprobar, en el que identificaba la posibilidad de impactos sinérgicos no incorporados en un instrumento para la cual se establece la obligación de elaborar un EIA Integrado, además de los EIAs elaborados para las distintas fases o «tramos». Este EIA integrado esta bajo responsabilidad del promotor del proyecto. Esto es viable siempre y cuando no hayan concluido las obras de implementación del proyecto, pues en ese caso ni el EIA ni la EAE pueden desarrollarse por ser instrumentos preventivos.

6. ¿Cómo evitar que se conviertan en mega – EIAs?

En un contexto como el nuestro donde no existe un marco de planificación y políticas que sirva de sustento para el uso de la EAE. Por ahora debemos aprovechar los proyectos para impulsar EAE que consideren las políticas implícitas detrás de los proyectos. En el Perú se planifica a través de los proyectos, no de las políticas explícitas.

7. Para los casos en que se requiere de una EAE. ¿Quién debería ser la autoridad responsable?

Lo ideal sería que el responsable de la EAE sea el sector responsable de planificar la política, plan o programas, pero como no se dan estos procesos, sino más bien se planifica a través de proyectos, el responsable natural es la autoridad ambiental (CONAM, o el futuro MINAM), o quizás el CEPLAN, en tanto tenga a su cargo la planificación general del país.

8. ¿Ideas para el procedimiento?

El primer paso está en el debate a generarse entre el sector promotor de la política, plan o programa y la autoridad ambiental, identificando los temas ambientales que son prioritarios tratar en el proceso de planeamiento de la política.

Este proceso de negociación entre estas autoridades, deben hacer viable el proceso de la EAE evitando los conflictos intersectoriales y generando la viabilidad que se requiere para la implementación de las recomendaciones a ser previstos en la EAE.

La autoridad ambiental conduce la EAE siguiendo los acuerdos previos, que son una especie de términos de referencia para la EAE.

Luego de desarrollada la EAE, el resultado de la misma debe discutirse con los actores estatales involucrados en la política, plan o programa a ser aprobados, y debe existir un acuerdo sobre el producto final de la EAE con recomendaciones concretas que el promotor se obliga a cumplir, gracias a estos acuerdos previos.

El Estado es el «constructor» de la EAE, ésta no puede ser encargada a un tercero (consultora, etc) sin embargo, si puede tercerizar aspectos específicos tales como la facilitación del proceso entre otras actividades.

9. ¿Después de la EAE que viene?

Deber haber un mecanismo de seguimiento y el acuerdo debe ser un instrumento

de presión sobre las autoridades promotoras de la política, plan o programa.

10. ¿Cómo lograr el financiamiento de la EAE?

El Estado es el responsable de financiar las EAE. Aportes de terceros deben ser canalizados a través del Estado.

11. ¿Otro comentario más?

La participación de los actores no públicos en el proceso, que inclusive tienen en ciertas oportunidades un mayor peso que los públicos. Ellos deben ser incorporados al proceso de la EAE. Las condiciones bajo las cuales se incorporan deben cuidar de no involucrarlos en etapas críticas del proceso que sean de competencia exclusiva del Estado y en donde podrían producirse situaciones de presión sobre decisiones públicas. Son los funcionarios públicos los que finalmente deben tomar la decisión.

ENCUESTA EAE

ERNESTO RAEZ

Director de Ciencia y Desarrollo
Centro para la Sostenibilidad Ambiental - Universidad
Peruana Cayetano Heredia

1. ¿Cuál es su aproximación a la EAE?

Lejana y marginal. La más directa relación esta enfocada en la EAE de la carretera Interoceánica Sur - IOS que forma parte del denominado Programa CAF – INRENA y cuyo desarrollo esta a cargo del CONAM. Lamentablemente este EAE se va a desarrollar a destiempo, esto es, cuando las obras e impactos ya se estén dando.

2. ¿Conoce la historia del EAE en el Perú o en otros países?

No realmente, en principio mi primera aproximación se realiza a través de la IOS. Como parte de ello, he revisado la EAE del Corredor Vial Norte (ó Interoceánica Norte). Además he participado de la reunión promovida por el proyecto ICAA semanas atrás, teniendo la percepción de que existen niveles de confusión incluso entre aquellos que han estudiado más la EAE.

3. ¿Cuál es su definición o conceptualización de la EAE?

Existen dos versiones: la «sectorial» en la cual se estarían enmarcando los megaproyectos y la de los procesos de planificación del desarrollo, la cual debe plantearse desde una lógica de ordenamiento del territorio e identificar como impactan estos proyectos en la dinámica territorial local.

Me molesta el termino Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), hoy es evidente que por un lado no debemos limitarnos solo a lo ambiental, y que debemos obviamente incluir lo social, pero también resulta clave y necesario incluir lo económico.

Por otro lado, la palabra «evaluación» por el propio término, limita el instrumento

a solo una parte del verdadero objeto, que responde a un instrumento más bien más estratégico. La «evaluación» puede entenderse como algo que se desarrolla desde afuera de manera superficial, sin involucrarse con mayor detalle lo cual es vital. ¿Para qué evalúas?

El concepto puede ser muy útil para atacar los impactos acumulativos de un grupo de proyectos en la misma zona, por ejemplo, los corredores transversales que actualmente se están promoviendo en el país, donde existe además una fuerte proyección minera.

Asimismo, la EAE debe ligarse a convenios internacionales suscritos por el país, por ejemplo el Convenio sobre Diversidad Biológica - CDB en donde, por ejemplo, se identifica claramente la necesidad de una aproximación ecosistémica en estos temas.

4. ¿A qué se debería aplicar la EAE?

Lo primero es reconocer que en el Perú no existen políticas de desarrollo. Sí se debe aplicar para políticas, planes y programas, pero la realidad es que en el Perú que tienes proyectos y no políticas.

Por otro lado, hay proyectos de determinada envergadura que tienen un alto nivel de impactos en políticas, planes, programas y dinámicas en un determinado ámbito geográfico, no veo lo negativo en que se aplique una EAE a un megaproyecto de esas características.

Lo otro, es que como se ha señalado anteriormente, estos proyectos ya responden a alguna política, opción política u opción ideológica, por ejemplo la IOS como visión de desarrollo en el sur del país.

5. Existen serias deficiencias respecto del EIA como instrumento para identificar y trabajar impactos acumulativos o sinérgicos del mismo proyecto o de aquellos generados por un grupo de proyectos en una misma zona. Por otro lado, existen aspectos que son visibilizados como responsabilidad de las empresas, pero también del Estado, los cuales no están siendo integrados a los EIAs. ¿Hay que mejorar los EIAs? ¿Que impactos se deben tomar en cuenta en los EIAs y cuales en la EAE? ¿Es posible en el caso de algunos megaproyectos la necesidad de dos EIAs, uno del operador o empresa, y otro del Estado?

Los EIAs deben inspirarse en un enfoque ecosistémico. Por eso debemos mejorar los EIAs. Cuál es la línea entre las responsabilidades del Estado y de la empresa es hasta cierto punto un tema político. Tiene algunos aspectos claros, como aquellos previos a la llegada de la empresa a la zona, lo cual permite señalar claramente el escenario de trabajo de cada quien.

Luego ya con la llegada de la empresa, sí existe responsabilidad en base a sus propias operaciones (fuente de empleo local, operaciones propias del proyecto, etc). Un enfoque ecosistémico va a identificar varios responsables y por ende quien los asuma,

No sólo son responsables la empresa y el estado, en IOS la sociedad civil tiene un rol clave e importante de apoyo a la carretera, hubo apoyo social al proyecto pese a las deficiencias (por mala información, falta de entendimiento de los impactos) por eso se requiere de estas evaluaciones integrales de los impactos de estos proyectos a las dinámicas locales y a los procesos de desarrollo local.

Otro aspecto clave es donde encaja la EAE y cómo se inserta en los procesos de planeamiento locales (ZEE, etc).

6. Para los casos en que se requiere de una EAE. ¿Quién debería ser la autoridad responsable?

Para el caso de la EAE que surge de un megaproyecto, dependerá del ámbito territorial impactado, siendo la autoridad de mayor nivel, si esta dentro de una misma región el propio Gobierno Regional y para aquellos casos en donde se involucre más de una región sería la autoridad ambiental (CONAM o MINAM).

Para el caso de la EAE sobre políticas, planes y programas, la autoridad sería la responsable de las mismas, con participación de la autoridad ambiental y otros actores involucrados. Es decir, la autoridad interesada (sectorial) propone; pero otros sectores y actores (MINAM, MEF, Gob. Reg., sociedad civil) evalúan.

7. ¿Ideas para el procedimiento?

Es importante identificar en qué momento debe ser exigida la EAE. ¿Como condición previa al proyecto o no? Yo creo que la EAE debe desarrollarse luego de tomada la decisión sobre el proyecto.

En general, la limitación está en los instrumentos (EIA, etc.), no en los procesos. Con los estudios previos (prefactibilidad, factibilidad, SNIP, etc) se tiene suficiente

para decidir si se aprueba o no el proyecto, pudiéndose desarrollar la EAE en paralelo con el proyecto, ambos se pueden ejecutar simultáneamente.

El proyecto, muchos de ellos importantes para el tema de desarrollo, no puede estar pre-condicionado a la aprobación de la EAE, pues siempre hay gente que no estará de acuerdo con el proyecto, puede obstaculizar el desarrollo del mismo utilizando la EAE como un pretexto o espacio para ello.

Para el caso de la EAE de políticas, planes y programas, la EAE debe empezar desde el inicio de la planificación de estos.

8. ¿Después de la EAE que viene?

La EAE debe ser responsabilidad de gestión en las autoridades de gobierno, debe obligar a los responsables respecto de la gestión de los impactos a generarse. La EAE debe establecer conclusiones y recomendaciones, y en base a ello, definir obligaciones de ejecución específica para determinados actores. Detrás de cada recomendación debe haber un responsable explícito de acatar esa recomendación en los distintos niveles, lo cual lo hace complejo.

También debe existir el monitoreo de las recomendaciones y análisis de resultados. Probablemente en esta etapa podemos hablar de autoridades autónomas como entes coordinadores con estas funciones. No puede ser el MINAM (por la carga de trabajo) ni un sector (por los conflictos intersectoriales).

9. ¿Otro comentario más?

Todo cuesta. Se debe identificar como financiar la EAE y lo que viene luego de la EAE, entre ello, el seguimiento de las recomendaciones, monitoreo y análisis de resultado. Por ejemplo, Marc Dourojeanni ha señalado propuestas de financiamiento a partir de experiencias de programas de mitigación de impactos en carreteras en el Brasil. El financiamiento para ello, debe verse como un costo integrado y no como un costo adicional.

ENCUESTA EAE

MICHAEL VALQUI

Director de la Iniciativa Amazónica
WWF - Perú

1. ¿Cuál es su aproximación a la EAE?

La persona a cargo del Programa «Global Gas and Oil» en WWF, Francis Grant-Suttie, es la persona que me mencionó por primera vez este instrumento (aproximadamente en el 2004), planteándome la necesidad de trabajar una EAE en el contexto del Proyecto Camisea.

Por mi parte, ya me había percatado que la EIA era totalmente insuficiente para la gestión ambiental de los impactos de los proyectos, sobre todo en un país donde no hay planificación ni coordinación intersectorial, evidenciándose la necesidad de una herramienta de mayor escala y de desarrollo previo a los EIAs.

2. ¿Cuál es su definición o conceptualización de la EAE?

Herramienta de planificación donde pueden integrarse las necesidades, percepciones y participación de diferentes actores (no solo los planificadores del gobierno central), es un proceso de análisis de la situación y de lo que se quiere hacer generando la posibilidad de descubrir dinámicas, problemas, consecuencias y potenciales en las políticas, planes y programas que se buscan desarrollar.

Por ejemplo si se hubiera desarrollado una EAE para el TLC hubiera significado una mayor participación en la decisión de desarrollar o no el acuerdo. Sin esto, dependerá del peso del actor y sus estrategias para participar y promover un debate público al respecto.

Normalmente estos son procesos totalmente verticales que incorporan un pequeño número de planificadores, pero con la EAE se abre la posibilidad de integrar otras voces. Al hacer participativo el tema se logran nuevas dinámicas que es difícil que puedan visibilizarse con una o pocas personas planificando. A través de la EAE

podemos explorar distintas opciones o posibilidades futuras, que tipo de futuro quieres o buscas para determinado tema. Si el proceso es bien llevado, podríamos hablar de una verdadera democracia.

3. ¿A qué se debería aplicar la EAE?

Políticas, Planes y programas. En principio no veo ningún problema en cambiarle el nombre al aplicarlos a proyectos, pero en el caso de megaproyectos, a partir de cierta escala temporal, espacial, económica; la lógica y la dinámica de los impactos es diferente, no previstas y no controlables dentro del marco institucional y legal existente, entonces para esos casos sí. El criterio de donde sí y donde no, puede dejarse a la decisión del Ministerio del Ambiente involucrando a otra autoridad, por ejemplo al Congreso.

4. Existen serias deficiencias respecto del EIA como instrumento para identificar y trabajar impactos acumulativos o sinérgicos del mismo proyecto o de aquellos generados por un grupo de proyectos en una misma zona. Por otro lado, existen aspectos que son visibilizados como responsabilidad de las empresas, pero también del Estado, los cuales no están siendo integrados a los EIAs. ¿Hay que mejorar los EIAs? ¿Que impactos se deben tomar en cuenta en los EIAs y cuales en la EAE? ¿Es posible en el caso de algunos megaproyectos la necesidad de dos EIAs, uno del operador o empresa, y otro del Estado?

Definitivamente hay que mejorar el EIA. Hay un error conceptual en el hecho de que las empresas sean las responsables de elaborar los EIAs, en realidad estos deberían ser desarrollados por el Estado; en ese sentido los EIAs deberían ver todos los impactos directos e indirectos del proyecto.

Sin embargo, igual es necesaria la EAE para los megaproyectos, como un paso previo a los EIA; la EAE es más macro, te dice si debes o no desarrollar el proyecto, más allá de sólo ver el ámbito geográfico en donde se ubica el megaproyecto. El EIA te dice el cómo.

Cómo falta madurar en el país, y no hay planeamiento de políticas, por ahora se requiere de la EAE para megaproyectos que de alguna manera muestran las políticas implícitas detrás de los mismos.

5. Para los casos en que se requiere de una EAE. ¿Quién debería ser la autoridad responsable?

Deben participar la autoridad ambiental, el CEPLAN, el promotor, las regiones, Congreso (de alguna manera) y los sectores públicos y privados posiblemente afectados, sociedad civil.

Quien lidera no debe ser el sector promotor de la política, plan o programa para evitar el conflicto de interés. Debe liderar el Ministerio del Ambiente.

Por otro lado, no se debe tercerizar la elaboración de la EAE a través de una empresa consultora, éstas sólo podrán participar en aspectos específicos como actividades de facilitación. Lo que se puede tercerizar son diferentes fases de la EAE, lo que no creo conveniente es que una empresa consultora sea la responsable de toda la ejecución.

6. ¿Ideas para el procedimiento?

1. Fase de decisión si amerita o no una EAE a cargo del Ministerio del Ambiente, una respuesta positiva también implica la creación de un «proyecto» dentro del MINAM, con responsables y partidas presupuestales, etc.
2. Fase de elaboración de los TDRs, que al comienzo tienen que ser específicos para cada EAE, probablemente una comisión del Ministerio del Ambiente que convoque a algunas luminarias. Aquí sería conveniente tener inicialmente asesoría de la Comisión Holandesa u otros expertos internacionales. El proceso debe incluir la participación de actores.
3. Creación de un comité supervisor (consejo de sabios) que observe el proceso
4. Fase de contratación del equipo executor de la EAE y de los equipos que ejecutarán las diferentes fases de la EAE.
5. Roadshow del EAE para asegurar la participación de los actores relevantes
6. Levantamiento de información de literatura gris y otras fuentes.
7. Talleres propiamente dichos donde participan los actores relevantes, locales y nacionales.
8. Análisis.
9. Talleres para la presentación de resultados preliminares.
10. Se repite 7 y 8 cuantas veces sea necesario.
11. Talleres para la presentación de resultados finales.

12. Retroalimentación con los aportes.
13. Aprobación por el comité.
14. Presentación a los sectores y a la PCM, aprobación.
15. Publicación y difusión.

En buena medida, lo que estoy planteando es que sea un proceso transparente que asegure la participación equitativa de los actores. Además debería haber una retroalimentación constante que se plasme en mejoras de la EAE.

7. ¿Después de la EAE que viene?

La EAE sirve como un punto de partida para el desarrollo saludable del área o las áreas analizadas. Por lo pronto, deberían aparecer proyectos, y estos probablemente requieran de un EIA.

La EAE debería haber juntado un cúmulo de información que debe ser difundida de alguna manera. La EAE también sienta una línea base y se me ocurre que los Gobiernos Regionales o el central deberían usar esa línea base para derivar una serie de estudios o EAEs más restringidas geográfica o temáticamente.

En todo caso, debe haber una estrategia para que la EAE sea un mecanismo vivo de participación y decisión social.

Una participación de la Comisión Holandesa podría asegurarnos que se puedan aprender lecciones del proceso y sus resultados.

8. ¿Cómo debe financiarse la EAE?

El sector promotor de la política, plan o programa es el responsable del financiamiento de la EAE.

ENCUESTA EAE

LUIS ESPINEL

Director Ejecutivo

Conservación Internacional - Perú

1. ¿Cuál es su aproximación a la EAE?

La EAE llegó no directamente por el lado institucional, a través de alguna actividad desarrollada por Conservación Internacional, sino por el trabajo desarrollado por algunas organizaciones socias. No he entrado en detalle en la implementación del instrumento pero tengo un marco referencial del mismo.

2. ¿Cuál es su definición o conceptualización de la EAE?

Herramienta que puede permitir una mejor planificación de los impactos ambientales de políticas, planes y programas.

3. ¿A qué se debería aplicar la EAE?

A las políticas, planes y programas, pero también a los megaproyectos, por su escala y dimensión, los cuales generan mayores impactos que los normalmente identificados.

4. ¿Cuál sería entonces la diferencia entre la EAE y el EIA?

El EIA es un conjunto de acciones que tienes que cumplir con un plazo para mitigar impactos. La EAE te permite la planificación de un conjunto, de un todo, más allá de los impactos incorporados en los EIAs.

5. Existen serias deficiencias respecto del EIA como instrumento para identificar y trabajar impactos acumulativos o sinérgicos del mismo

proyecto o de aquellos generados por un grupo de proyectos en una misma zona. Por otro lado, existen aspectos que son visibilizados como responsabilidad de las empresas, pero también del Estado, los cuales no están siendo integrados a los EIAs. ¿Hay que mejorar los EIAs? ¿Que impactos se deben tomar en cuenta en los EIAs y cuales en la EAE? ¿Es posible en el caso de algunos megaproyectos la necesidad de dos EIAs, uno del operador o empresa, y otro del Estado?

Hay que mejorar el EIA, el cual debe trabajar los impactos directos. Sin embargo, los impactos directos e indirectos, en conjunto, deben ser materia de la EAE.

6. Para los casos en que se requiere de una EAE. ¿Quién debería ser la autoridad responsable?

El Ministerio del Ambiente, o la autoridad ambiental que haga sus veces, debería desarrollar la EAE directamente.

7. ¿La autoridad directamente o a través de una consultora?

Sólo se debe ver la participación de una consultora en aspectos puntuales, la autoridad ambiental elabora el proceso de EAE.

8. ¿Ideas para el procedimiento?

Se debe comunicar desde el inicio el desarrollo del proceso de planeamiento a la autoridad ambiental.

Debe existir un equipo núcleo balanceado entre funcionarios de la autoridad promotora de la política, plan o programa y la autoridad ambiental, desarrollando un proceso participativo con otras autoridades y sociedad civil.

La EAE debe ser aprobada por resolución de la autoridad ambiental con la rúbrica del promotor en la cual se definen compromisos para hacer vinculantes los resultados.

9. ¿Después de la EAE que viene?

Viene una fase de implementación de los compromisos a través de un plan operativo que facilite el monitoreo de los compromisos.

10. ¿Cómo debe financiarse la EAE?

El Estado, y dentro del mismo, el sector promotor. Dentro del proceso de planificación y el presupuesto que se requiere para el mismo, se debe incorporar los costos de la EAE. (Cooperación internacional, presupuesto público, etc).

ENCUESTA EAE

GONZALO LLOSA

Consultor Ambiental

1. ¿Cuál es su aproximación a la EAE?

CONAM me contrata para implementar sus actividades en el Proyecto de Apoyo y Mejora a la Competitividad – PAMC con el Banco Mundial, y dentro de ello, asumo la tarea de desarrollar el tema de la EAE para agroindustria, turismo y gas (energía). De las tres evaluaciones, sacamos adelante la aprobación de los TDRs para dos de ellas (Turismo y Agroindustria), identificándose los temas específicos que debieran tratar.

Para el caso del turismo, los entonces funcionarios del Vice Ministerio de Turismo veían en la EAE una oportunidad concreta de participar en los procesos de planeamiento de otros sectores, para mejorar su capacidad de influir en las malas conductas ambientales de los mismos, que afectaban sus procesos de planeamiento, y además, trabajar en los impactos ambientales de sus propios procesos de planificación.

Se trabajó también en la elaboración de una matriz como un instrumento de seguimiento y «enforcement» de las recomendaciones contenidas en la EAE. Se organizó un primer curso taller en la PCM y uno segundo con la GTZ para la capacitación de funcionarios públicos de los sectores más susceptibles a la EAE.

También apoyé a Gabriel Quijandría en la elaboración de los Términos de Referencia del Programa de Turismo del Vilcanota y como una suerte de asesor externo invitado en el proceso de selección de la firma consultora, y participé en las reuniones con el Ministerio de Economía y Finanzas - MEF para ver la posibilidad de dotar el SNIP de variables ambientales, entre ellas la EAE.

2. ¿Cuál es su definición o conceptualización de la EAE?

Es un instrumento que debe estar orientado a la toma de decisiones, dentro de un marco asumido de sostenibilidad ambiental.

3. ¿A qué se debería aplicar la EAE?

La EAE se debe aplicar a políticas, planes y programas. El desarrollo conceptual ha definido eso. EIA u otra cosa para impactos generales de megaproyectos, esto es una corriente ya establecida.

4. Existen serias deficiencias respecto del EIA como instrumento para identificar y trabajar impactos acumulativos o sinérgicos del mismo proyecto o de aquellos generados por un grupo de proyectos en una misma zona. Por otro lado, existen aspectos que son visibilizados como responsabilidad de las empresas, pero también del Estado, los cuales no están siendo integrados a los EIAs. ¿Hay que mejorar los EIAs? ¿Que impactos se deben tomar en cuenta en los EIAs y cuales en la EAE? ¿Es posible en el caso de algunos megaproyectos la necesidad de dos EIAs, uno del operador o empresa, y otro del Estado?

Para el caso de megaproyectos, todos los impactos deberán ser vistos únicamente por las empresas en sus EIAs, inclusive todos aquellos impactos adicionales del proyecto en el entorno.

La EAE debe aplicarse únicamente a políticas, planes y programas, y no salir de ahí.

5. Para los casos en que se requiere de una EAE. ¿Quién debería ser la autoridad responsable?

Por ahora la autoridad ambiental, y una vez que se logre entender la verdadera importancia del tema ambiental por los sectores encargados de las políticas, planes y programas.

Además, los sectores deberían tener un sistema de rendición de cuentas por los pasivos generados por las actividades que promueven, a ser rendido ante la autoridad ambiental. El objetivo es llevar a estas autoridades a preocuparse

realmente por los impactos de sus políticas, planes y programas, y con ello, generar un mayor interés en la EAE.

6. ¿Ideas para el procedimiento?

- ✓ Deben existir criterios claros, técnicamente definidos, en la norma, que identifiquen en qué momento se activa la EAE. Quien evalúa si se cumplen estos criterios es la autoridad ambiental.
- ✓ La iniciativa de planeamiento de una política, plan o programa, debe ser comunicada a la autoridad ambiental desde el inicio del proceso.
- ✓ Debe conocerse la política, plan o programa y sus principales objetivos y metas.
- ✓ Debe existir una fase de desembolso de recursos para el financiamiento de la EAE, lo cual implica que los sectores susceptibles de la EAE, hagan la previsión presupuestal en sus pliegos respectivos.
- ✓ La elaboración de la EAE debe estar a cargo de una consultora, a la cual el sector le delega el proceso.
- ✓ La autoridad ambiental da su conformidad al producto.

7. ¿Después de la EAE que viene?

La EAE debe ser exigible a través de una matriz de monitoreo previamente difundida a la sociedad civil y otros interesados a través de medios de comunicación, etc. Un sistema de comunicación y difusión debe ser inherente a la EAE.

8. ¿Cómo debe financiarse la EAE?

La EAE debe ser financiada por la autoridad encargada de planificar la política, plan o programa, o fuentes de cooperación o entidades financieras multilaterales (BM, BID, CAF?).

ENCUESTA EAE

VINCE MCELHINNY

Bank Information Center - BIC

1. ¿Cuál es su experiencia y conocimiento sobre la EAE?

Tengo una experiencia empírica en el proceso mismo, a base de información y experiencias previas a través de proyectos e informes con «especialistas» en el tema. BIC ha trabajado informes sobre casos concretos en donde se hacen análisis conceptuales de la EAE.

2. ¿Cuál debería ser el objetivo de la EAE? ¿EAE para políticas, planes y programas? ¿También para megaproyectos?

Se debe responder a criterios para cada caso en concreto. No estoy seguro del nivel de enfoque más adecuado, se debe estudiar mejor el enfoque con más sentido. Puede ser que la EAE se apliquen (como excepción) a algunos proyectos «estratégicos» para el desarrollo de un sector. No obstante que la EAE, por principio, no debería reducirse a un proyecto, y debería engancharse a algo mayor como un plan de integración regional, o el manejo de una determinada cuenca, etc. Para justificar el costo de una EAE se debe ser selectivo.

3. En el caso de aplicar la EAE a algunos proyectos o megaproyectos, ¿cual sería la diferencia con el EIA?

Depende de los impactos y de qué instrumento corresponda a los mismos. Por lo general el EIA esta limitado a los impactos directos, dejando de lado aspectos claves como los de migración, o el desarrollo paralelo de actividades con grandes impactos (minería informal en Madre de Dios) que no son visibilizados ni abordados por los EIA, y es a esos casos que se puede aplicar la EAE. Otro aspecto que es clave es la capacidad institucional para identificar los impactos y de monitorearlos.

ENCUESTA EAE

GABRIEL QUIJANDRÍA

Representante en el Perú
The Nature Conservancy - TNC

1. ¿Cuál es su aproximación a la EAE?

A mi llegada al CONAM, se me asignaron algunas coordinaciones asociadas a Camisea en general, y dentro de estos temas, vinculados al GTCI, existía un tema entonces suelto que era el compromiso sobre una EAE a partir del proyecto.

En ese entonces el INRENA a través de la OGATEIRN que elaboró una propuesta en la que integró todo lo vinculado a la gestión de recursos naturales y aspectos ambientales en un documento que denominó Sistema Ambiental Estratégico - SAE. BID plantea la necesidad de reformular la propuesta del INRENA y retomar el instrumento EAE. Para ello, se tomó la SEA, diferenciándose aquellos aspectos propios de una EAE, y dejándose los otros propuestos en el SAE como temas a ser vistos por el INRENA a través de otros mecanismos. Concluido esto, se define con el BID el alcance de la EAE.

También se me encargó en CONAM la elaboración de los Términos de Referencia - TRs de la EAE (y contratación de un nuevo responsable) en el Proyecto de Apoyo y Mejora a la Competitividad – PAMC, a ser desarrollado con el apoyo del Banco Mundial, y que contenía tres EAEs para agroindustria, turismo, energía-gas natural.

Además, participé en la preparación de los TRs de la EAE del Proyecto «Rehabilitación y Ordenamiento del Valle del Vilcanota», ejecutado por el MINCETUR y en la selección de la firma encargada de desarrollarla.

Otro proceso en el que intervine vinculada a la EAE fueron las coordinaciones entre el CONAM y el Ministerio de Economía y Finanzas - MEF para incorporar una EAE dentro del programa de mitigación de impactos para la Interoceánica Sur -IOS, lográndose que el MEF incorpore dicha evaluación en el programa.

Todo dependerá que quién es el responsable de los impactos directos e indirectos, si las empresas únicamente, o también el Estado.

- 4. ¿Crees que es posible entonces plantear la posibilidad de EIAs para las empresas y EIAs para el Estado en todos los proyectos (o megaproyectos), que abarquen todo los impactos directos e indirectos, dejando de esta manera la EAE para las políticas, planes y programas?**

Es algo difícil de responder, el problema no está en la definición de los EIAs, sino en su implementación. Dependerá de cuál es el sentido que finalmente le demos. La pregunta es interesante para ver el nivel de complementariedad entre los EIAs y la EAE.

- 5. ¿En qué nivel ves más adecuado la EAE en el IIRSA?:**

- a) EAE para todos los proyectos IIRSA en un país.
- b) EAE para todos los proyectos IIRSA de un sector del país (transporte, energía, comunicaciones).
- c) EAE por megaproyecto.

Es muy complejo hacer una EAE para todos los proyectos IIRSA en un país, a nivel de política de integración regional. Es también complejo hacer una EAE para todos los proyectos IIRSA de un sector. Quizás lo mejor sea hacer EAEs por ámbitos geográficos, para una región o cuenca, bajo un enfoque multisectorial, para ver cómo cambiarán los procesos regionales de desarrollo en su conjunto, por ejemplo, a nivel de ordenamiento territorial.

- 6. ¿Que opinas de la posibilidad de promover EAEs Transfronterizas, como en Europa?**

Creo que es una buena idea. Habría que lograr una tendencia hacia arriba (positiva, de mejora) en los estándares que son aplicados en la región por las empresas europeas, los bancos europeos que financian proyectos en la región y las multilaterales que cuentan con representantes europeos en sus directorios.

- 7. ¿Que viene después de que se apruebe una EAE?**

Se debe asegurar la implementación de la EAE, que se reflejen en un Convenio de Compromisos (financieros, participación, transparencia, rendición de cuentas) y en un Monitoreo Independiente con credibilidad.

2. ¿Cuál es su definición o conceptualización de la EAE?

Es el ejercicio de análisis que te permite visualizar de manera ordenada determinadas implicancias ambientales que deben ser consideradas para la toma de decisiones. Unas son muy visibles, pero otras no tanto.

3. ¿A qué se debería aplicar la EAE?

A políticas, planes y programas, pero debemos reconocer que en el Perú no existen, no hay hasta el momento procesos de planificación con un objeto concreto para la aplicación de la EAE. Las políticas públicas son tan rudimentarias que no resisten un análisis de una EAE.

4. Existen serias deficiencias respecto del EIA como instrumento para identificar y trabajar impactos acumulativos o sinérgicos del mismo proyecto los cuales no están siendo integrados a los EIAs. ¿Hay que mejorar los EIAs? ¿Que impactos se deben tomar en cuenta en los EIAs y cuales en la EAE? ¿Es posible en el caso de algunos megaproyectos la necesidad de dos EIAs, uno del operador o empresa, y otro del Estado?

La responsabilidad debe ser compartida entre el Estado y la empresa. Debe existir una tarifa de compensaciones para cubrir el financiamiento de las «adicionalidades» de la decisión de desarrollar un proyecto. Los Gobiernos Regionales deben incluir en su planeamiento la evaluación de impactos en sus dinámicas regionales.

5. Para los casos en que se requiere de una EAE. ¿Quién debería ser la autoridad responsable?

Por principio y una vez alcanzada la madurez necesaria en la gestión estatal, serían los sectores. Mientras tanto, la autoridad ambiental.

6. ¿Ideas para el procedimiento?

- ✓ Tiene que haber un reconocimiento donde en materia ambiental la competencia es de la autoridad ambiental, sin eso no existe ninguna base mínima de trabajo.
- ✓ Debe haber un mecanismo que haga explícita la política, plan o programa y sus características mínimas.

- ✓ Esta autoridad ambiental debe elaborar y entregar una guía que recoge con lineamientos generales, la metodología y conceptualización respecto a lo que es la EAE en cada caso específico. (Términos de Referencia, etc).
- ✓ Se contrata una consultora para la elaboración de la EAE.
- ✓ El producto es aprobado por la autoridad ambiental.
- ✓ La autoridad promotora de la política, plan o programa es responsable de un óptimo proceso de participación con otros actores públicos y privados.
- ✓ Los resultados del proceso participativo deben ser recogidos por la consultora encargada de la EAE como compromisos y no como recomendaciones.

7. ¿Después de la EAE que viene?

Se debe establecer un proceso de monitoreo de los compromisos.

8. ¿Cómo se debe financiar la EAE?

La autoridad promotora de la política, plan o programa es la responsable del financiamiento del proceso de elaboración y monitoreo de la EAE.

Libro se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Bellido Ediciones E.I.R.L.
Los Zafiros 244, Balconcillo. Lima 13. Telf. 470 2773.
Enero de 2009. Lima - Perú



“... DAR pretende apoyar al Estado Peruano y a la sociedad civil, presentando una hoja de ruta, una guía que permita desarrollar un instrumento político técnico, de singularidad ambiental, pero que pueda incorporar una visión social en su seno: la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de las políticas, planes y programas del Estado ... Si bien es cierto que esta hoja de ruta propuesta no pretende ser exhaustiva ni acabada, deja un derrotero con respecto a diversos temas sociales, especialmente, los relacionados a la participación y seguimiento de las políticas estatales.”

CÉSAR LEONIDAS GAMBOA BALBÍN
Presidente

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES – DAR

Con el apoyo de:

