

PIERRE FOY VALENCIA (EDITOR)

DERECHO y AMBIENTE

*Nuevas Aproximaciones
y estimativas*

Capítulo 20



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE DERECHO FONDO EDITORIAL 2001



IDEA - PUCP
INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

Primera edición: abril de 2001

Derecho y Ambiente. Nuevas aproximaciones y estimativas

Copyright © 2001 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
Av. Universitaria, cuadra 18, San Miguel.
Telefax: 511-460-0872. Teléfonos 511-460-2870, 460-2291, anexos 220 y 356.
E-mail: feditor@pucp.edu.pe

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal: 1501052001-1168

Derechos Reservados
ISBN: 9972-42-390-3

Impreso en Perú - Printed in Peru

De la sectorialización de la Evaluación de Impacto Ambiental a un Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) Experiencia Peruana

Elar Bolaños Llanos

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. 1.1. Generalidades. 1.2. Conceptualización. 1.3. Importancia. 1.4. Presupuestos. 1.5. Requerimientos. II. APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN EL PERÚ. 2.1. Antecedentes. 2.2. Competencias Sectoriales. 2.2.1. Ministerio de Energía y Minas. 2.2.1.1. Subsector Minería. 2.2.1.2. Subsector Hidrocarburos. 2.2.1.3. Subsector Electricidad. 2.2.2. Sector Pesquería. 2.2.3. Sector Industria Manufacturera. 2.2.4. Sector Agrario. 2.2.5. Sector Transportes y Comunicaciones. 2.2.6. Sector Defensa. 2.2.7. Municipalidad de Lima Metropolitana. 2.3. Procedimientos Administrativos. 2.4. Mecanismos de Revisión y Aprobación. 2.5. Participación Ciudadana. 2.6. Criterios de Protección: Normas Técnicas. III. SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: PROPUESTA NACIONAL. 3.1. Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. 3.1.1. Objetivos de la Ley. 3.1.2. Ambito de la Ley. 3.1.3. Categorización de proyectos de acuerdo al riesgo ambiental. 3.1.4. Autoridades Competentes. 3.2. Dictamen de la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso de la República sobre el Proyecto de Ley del SEIA. IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Generalidades

El medio ambiente y sus ecosistemas son sensibles a una serie de impactos, estos pueden ser de origen natural o antropogénico y además pueden ser positivos o negativos. Es incuestionable que los principales impactos al ambiente y sus sistemas de vida provienen de las actividades humanas, convirtiéndose éstas en las mayores fuentes generadoras de impactos negativos. Sin embargo, estas actividades son necesarias para mejorar la calidad de vida de las personas y sería iluso pretender eliminar toda acción directa o indirecta sobre la tierra y sus recursos porque ello permite mantener o mejorar, en la mayoría de casos este aspecto es el que más se requiere, las condiciones de vida de miles de seres humanos.

En este mismo sentido somos conscientes que la tierra y sus recursos no son inconmensurables y que si no practicamos una explotación que respete su capacidad de regeneración y soporte simplemente nos estaríamos condenando a la extinción o, en el mejor de los casos, a condiciones paupérrimas de existencia. Al respecto se ha

discutido mucho desde inicios de la década del 70 sobre cómo el hombre debe enfrentar y manejar las distintas opciones de desarrollo, manteniendo una base de recursos que permitan la continuidad del mismo. En este sentido se han ensayado y aplicado una serie de estrategias, algunas exitosas y otras menos exitosas, con la finalidad de lograr el desarrollo equitativo de todas las poblaciones; se ha hecho un esfuerzo multidisciplinario para enfrentar los problemas ambientales, la pérdida de recursos naturales, la destrucción de ecosistemas y un conjunto de problemas que actualmente se ubican en espacios prioritarios de la agenda nacional de muchos países y también de la agenda internacional.

El enfoque que se le ha dado al desarrollo ha evolucionado conjuntamente con la importancia que se le ha dado a la conservación y preservación del medio ambiente y con éste a todos sus componentes. De allí que en 1987 el informe *Nuestro Futuro Común* recogiera por primera vez de manera oficial el concepto de Desarrollo Sostenible, en torno al cual se llevaría a cabo, en 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

El concepto mismo de desarrollo sostenible se vinculó a la satisfacción de las necesidades del presente, sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades¹. Sin embargo este acercamiento al concepto de desarrollo sostenible también ha cambiado, recientemente se conceptualiza como un proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección ambiental, de modo de no sobrepasar su capacidad de recuperación ni de absorción de desechos.²

De este modo, muchos esfuerzos se han realizado y se vienen ejecutando en procura de una mejor calidad de vida para los seres humanos. Y son precisamente las naciones más adelantadas industrialmente las que constatando el constante deterioro del medio ambiente y su impacto en la salud humana y en la viabilidad de otras especies, las que han tomado medidas para corregir esta situación y para prevenir posibles daños. Estas medidas pueden ser de diferente naturaleza, calidad y capacidad de impacto (cómo influyen para lograr un cambio), pero hay algo en común a ellas y es que pueden ser consideradas «*instrumentos para*»; y, entre ellas, encontramos a las evaluaciones de impacto ambiental.

Retomando lo señalado arriba sobre el establecimiento de instrumentos por parte de los países industrializados, es Estados Unidos de América el primero en desarrollar una legislación importante en el campo de la evaluación de impacto ambiental, a través de la Ley de la Política Ambiental Nacional (NEPA)³, la cual señala que: «*Todas las*

¹ Organización de las Naciones Unidas. *Nuestro Futuro Común*. «Informe Bruntland». 1987

² Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Consejo Nacional del Ambiente - Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. Lima-Perú. p. 24.

³ National Environmental Policy Act de 1969, en vigencia desde el 1º de enero de 1970.

agencias del Gobierno Federal deberán incluir en cada recomendación o informe sobre propuestas para legislación y otras acciones federales importantes que afecten significativamente la calidad del ambiente humano, una declaración detallada hecha por el oficial responsable sobre el impacto ambiental de la acción propuesta».

Puede señalarse que la Ley de Estados Unidos es la norma básica que ha inspirado el proceso de evaluación de impacto ambiental en los países que lo han acogido en su normatividad interna ahora. En este sentido, en Europa, el primer país en incorporar a su legislación interna la evaluación de impacto ambiental fue Alemania, incorporándola como una circular de trabajo dentro del gobierno en 1971⁴, sin tener el carácter de una norma legal. Sin embargo, fue en Francia en donde a través de una ley específica de 1976 se establece como requisito de aprobación administrativa de cualquier actividad la evaluación de su impacto ambiental. Así fueron promulgándose leyes sobre la materia en Holanda, Italia, España, etc; especialmente a raíz de la Directiva de 1985 de la CE denominada «*Act on the implementation of the Council Directive of 27/06/85 on the assessment of the effect of certain public and private projects on the environment*».

En el campo del Derecho Internacional la evaluación de impacto ambiental aparece desde hace muchos años en ciertos tratados internacionales como es el Convenio de Kuwait sobre el Derecho del Mar de 1978, o la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982⁵. Asimismo, la Declaración de Río de 1992 recoge en el Principio 17^o la necesidad imperante que en todos los países deberá emprenderse la evaluación de impacto ambiental⁶. Las referencias a las evaluaciones de impacto ambiental no se agotan en el principio 17^o citado, sino que además están específicamente mencionadas en los principios 2^o, 12^o y 19^o de esa Declaración.

Latinoamérica también ha incorporado dentro de su legislación interna el mecanismo de evaluación de impacto ambiental. En este proceso, el primer país en regularlo fue Colombia a través de su Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente, estableciendo la exigencia de la declaración del impacto ambiental y la obtención de licencias para ciertas obras y actividades. Posteriormente, Brasil inspirado por lo dictaminado por la NEPA lo incorpora en 1981, a través de la Ley sobre Política Nacional de Medio Ambiente. En México existían antecedentes desde 1971 en su Ley sobre Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, sin embargo lo incorpora como instrumento de la política ambiental nacional a través de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988. En

⁴ Propuesta de Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para los Países de América Latina y el Caribe. En: Serie de Documentos sobre Derecho Ambiental, N^o4, PNUMA, 1996, p. 12.

⁵ Op. Cit., p. 13.

⁶ Declaración de Río. Principio 17.

«Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente»

Venezuela el primer antecedente legal data de 1976 y es su Ley Orgánica del Ambiente, la cual fue reglamentada recién en 1991. El resto de países como Paraguay, Uruguay, Chile, Argentina y, entre ellos, el Perú han regulado específicamente este instrumento de gestión ambiental recién en la presente década, con ciertas menciones, poco sistemáticas e incompletas, en normas anteriores.

1.2. Conceptualización

Siguiendo con lo señalado en el apartado anterior podemos manifestar que las evaluaciones de impacto ambiental nacen en los países industrializados, como instrumentos o herramientas metodológicas orientados a buscar una cuantificación sistemática de los efectos que tienen las actividades humanas sobre la calidad del medio ambiente⁷.

En este sentido, alcanzar el desarrollo sostenible implica una serie de estrategias, entre ellas una gestión adecuada del medio ambiente y sus recursos. La gestión del medio ambiente para ser eficiente y eficaz hará uso de diferentes instrumentos, entre éstos encontramos a las evaluaciones de impacto ambiental, las cuales pueden ser definidas como instrumentos preventivos de gestión que permiten que las políticas ambientales puedan ser cumplidas y más aún, cuida que ellas se incluyan tempranamente en el proceso de desarrollo y de toma de decisiones. Por ende, se constituye en un sistema de advertencia temprana y en un proceso de análisis continuo para prevenir, mitigar, remediar o compensar efectos indeseables sobre el medio ambiente, que se derivan de las actividades humanas⁸.

Sin embargo, las legislaciones de los países no desarrollan una definición unívoca sobre este instrumento. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente conceptualiza la evaluación de impacto ambiental como: «*La determinación previa que, con miras a lograr un desarrollo adecuado y sostenible, se hace de los efectos que una actividad dada que se ha planeado realizar podría tener sobre el medio ambiente, cuando por su alcance, naturaleza y ubicación dicha actividad puede afectarlo considerablemente*». Asimismo, Raúl Brañes⁹ señala que es «*el procedimiento que tiene por objeto evitar o mitigar la generación de efectos ambientales indeseables que serían la consecuencia de obras o actividades humanas, mediante la estimación previa de las modificaciones del ambiente que traería consigo tales obras o actividades*».

Resumiendo podemos sostener que una evaluación de impacto ambiental puede entenderse como una predicción científica de los cambios probables que una acción de

⁷ Op. Cit., p. 18.

⁸ Sistema de Evaluación de Impacto ... , p. 21.

⁹ BRAÑES, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano, México: Fondo de Cultura Económica, 1994

ejecutarse produciría sobre las características biofísicas y socioeconómicas del medio ambiente considerado en sí mismo o en relación a un grupo humano cualquiera¹⁰.

Por otro lado hay que tener en cuenta que las evaluaciones de impacto ambiental son un instrumento más de la gestión ambiental, la cual para alcanzar sus objetivos requiere ser complementada con otros elementos, como son:

- Educación Ambiental
- Participación Comunitaria
- Investigación Científica y Tecnológica
- Mecanismos de Control y Fiscalización
- Establecimiento de Normas Técnicas (LMP, Estándares de Calidad Ambiental, etc.)
- Sistemas de Información
- Ordenamiento Territorial

La evaluación de impacto ambiental como proceso debe ser entendida como un instrumento de advertencia temprana y un análisis continuo de los impactos ambientales. En este sentido, recogiendo el informe del Consejo Nacional del Ambiente - CONAM sobre el tema, el proceso de evaluación de impacto ambiental debe ser *sistemático*, es decir que se analicen todas las alternativas posibles que cumplan con el objetivo planteado, que se evalúen todos los recursos implicados y que se consideren todas las medidas de protección; *reproducible*, para que terceros puedan revisar las predicciones y conclusiones del mismo; *interdisciplinario*, para que expertos de distintas disciplinas participen según las necesidades de evaluación, y; *participativo*, para que los distintos actores sociales involucrados e interesados participen en el proceso.

Cabe abundar sobre un aspecto, el que hace referencia a la evaluación de impacto ambiental como proceso y como procedimiento. En relación con esto hay que distinguir este instrumento como tal de los procedimientos administrativos para la consideración de los mismos. La evaluación de impacto ambiental como proceso responde a la naturaleza de la misma, para hacerlo más ilustrativo, responde a las preguntas «¿Qué es?» y «¿Para qué sirve?», mientras que como procedimiento administrativo debe entenderse al conjunto de mecanismos institucionales por los cuales las personas públicas o privadas someten a la consideración de la autoridad pública y ambiental el Estudio de Impacto Ambiental, y aquélla evalúa y resuelve sobre éste. Para el Derecho Administrativo, la evaluación o estudio de impacto ambiental no es más que un componente del procedimiento, que se complementa necesariamente con la decisión (expresión de voluntad pública) sobre la conveniencia o no de la acción propuesta desde el punto de vista ambiental¹¹.

¹⁰ Propuesta de Ley ..., p. 19.

¹¹ Op. Cit., p. 22.

Podemos concluir entonces que la Evaluación de Impacto Ambiental es el proceso de análisis de los impactos y la formulación de medidas correctivas o potenciadoras, sean éstos negativos o positivos respectivamente; mientras que el documento que lo contiene, el Estudio de Impacto Ambiental, entra al procedimiento administrativo de revisión, evaluación y aprobación por parte de la Autoridad Ambiental respectiva.

1.3. Importancia

La aplicación de este instrumento de gestión ha demostrado ser efectiva porque ha permitido preventivamente tomar decisiones sobre determinadas actividades cuyo impacto sobre el ambiente y sus componentes podría ser altamente perjudicial, asimismo se puede señalar que¹²:

- Ayuda a aplicar preventivamente las políticas de protección ambiental.
- Reduce los efectos ambientales negativos derivados de acciones humanas al nivel de políticas, planes, programas y proyectos.
- Ayuda a la toma de decisiones informadas.
- Incorpora la dimensión ambiental en el desarrollo de las acciones humanas.
- Incentiva la investigación, los estudios ambientales y la generación de tecnologías.
- Ayuda a ejecutar las acciones humanas con los mínimos costos ambientales; y
- Ofrece alternativas viables desde el punto de vista ambiental para que puedan ejecutarse las diversas acciones humanas.

De este modo, los puntos claves para la evaluación de impacto ambiental son los siguientes:

- Incorporación sistemática de la dimensión ambiental en la planificación y toma de decisiones
- Incorporación sistemática de la ciudadanía
- Aplicación coherente de las políticas de desarrollo sostenible
- Predicción y reducción o realce de los impactos significativos
- Ahorro de recursos financieros y materiales

En este orden de ideas hay que tener presente que la evaluación de impacto ambiental no sólo debe considerar las relaciones que se puedan derivar entre las obras o actividades y el medio ambiente, sino que debe además establecer las alternativas que generen menos impacto al medio ambiente. En este punto, es muy importante el análisis que se

¹² Sistema de ... , p. 23.

debe hacer respecto a la relación entre la sociedad y la naturaleza, ya que puede suceder que la obra o actividad no tenga ningún efecto perjudicial sobre el ambiente y sus recursos y por el contrario lo conserve y preserve de mejor manera, pero por otro lado pueden privar a la sociedad del uso y goce de determinado bien. El ejemplo que se usa para ilustrar este aspecto es aquél en el cual en una ciudad determinada se inicia un proceso de privatizaciones que incluye la concesión de uso de las áreas recreativas costeras, ello sin duda mejoraría considerablemente la conservación de las playas pero la posibilidad de que las personas de escasos recursos accedan a las mismas se vería limitado ya que tendrían que pagar un derecho de uso, en otras palabras, el derecho de este grupo para gozar de un paisaje determinado y la posibilidad de desarrollarse socialmente en este ambiente se perdería, disminuyendo en algo su calidad de vida. Asimismo, las evaluaciones de impacto ambiental deben identificar aquellos impactos positivos que puedan derivarse de una obra o actividad con la finalidad de potenciar sus efectos, mejorando el aspecto costo beneficio de un proyecto.

1.4. Presupuestos

Para alcanzar los objetivos de un proceso de evaluación de impacto ambiental se requieren determinados elementos que predispongan el éxito de su aplicación. Estos son los presupuestos o elementos bases que le dan solidez y posicionamiento a un sistema de evaluación de impacto ambiental. Podemos establecer los siguientes componentes básicos:

- Bases legales
- Procedimiento administrativo
- Estudio de Impacto Ambiental
- Decisión o pronunciamiento
- Fiscalización

El informe sobre el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental del CONAM establece en relación a estos componentes lo siguiente:

El *marco legal* sintetiza la política del Estado respecto a la protección ambiental y los mecanismos para salvaguardar la calidad ambiental y la vida de la población, estipula las estrategias para la gestión, define los parámetros de calidad ambiental y estructura todo el sustento legal para la aplicación de la evaluación de impacto ambiental. Los *procedimientos administrativos* buscan implementar un sistema homogéneo para hacer más eficiente la preparación y revisión de los informes que documentan el proceso de evaluación de impacto ambiental, teniendo en cuenta la complejidad de algunos estudios en donde los plazos pueden variar. El *Estudio de Impacto Ambiental* investiga, evalúa y documenta la información que permite a los involucrados en el proceso, espe-

cialmente a la ciudadanía y a los servicios públicos u otras instituciones responsables, tener un conocimiento acabado sobre los riesgos y beneficios de una acción propuesta, dicha información es recogida en un documento formal. La *decisión o pronunciamiento*, tiene como actividad previa la revisión del cumplimiento de los requisitos formales establecidos en leyes y reglamentos, la calidad de la información, la pertinencia de la metodología utilizada, la medición de los impactos y los alcances de las medidas de mitigación y seguimiento. La *fiscalización*, el estudio de impacto ambiental pone a disposición un plan de seguimiento y control, el cual es fiscalizado por la autoridad respectiva para asegurar el cumplimiento de las condiciones de aprobación.

1.5. Requerimientos

El éxito de la aplicación de la evaluación de impacto ambiental dentro de un sistema de evaluación de impacto ambiental hace necesario que este sistema cumpla ciertos requerimientos principales¹³:

- Definición explícita y consensual de una política de protección ambiental
- Marco legislativo y reglamentario para un proceso único, claro y ordenado
- Gestión ágil, clara y coherente que coordine las diferentes instituciones involucradas
- Adopción gradual y realista de las evaluaciones ambientales
- Establecimiento de un proceso de evaluación y seguimiento continuo
- Desarrollo de las capacidades humanas y la disponibilidad de los recursos necesarios
- Generación de consenso para la aplicación del proceso
- Participación ciudadana responsable, especialmente de quienes son afectados.

Todos estos elementos deben concurrir individual y complementariamente para crear un ambiente propicio para el funcionamiento del sistema. La política de protección ambiental creará una base sólida donde puedan moverse con pequeños cambios, de acuerdo a las necesidades circunstanciales, los objetivos y metas propuestos, las estrategias y actividades a ser implementadas, así como los instrumentos necesarios que se diseñen. De allí han de derivar las normas legales que den sustento al sistema, creando un clima de seguridad jurídica tanto para la Administración Pública como para los destinatarios directos de las normas. En este proceso se encuentran involucrados otros elementos como la capacitación del recurso humano, la participación de la comunidad y otros más, que al no ser fortalecidos pueden empezar a minar la sostenibilidad del sistema.

¹³ Op. Cit. , pp. 37ss.

II. APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN EL PERÚ

2.1. Antecedentes

La aplicación de la evaluación de impacto ambiental en el Perú, como instrumento de gestión ambiental, se inicia formalmente en 1990 con la promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN)¹⁴, el cual en el capítulo III sobre la protección del ambiente desarrolla en seis artículos las características, requisitos y condiciones para elaborar un Estudio de Impacto Ambiental. El Código estableció los siguientes aspectos generales relativos a la elaboración y presentación de los referidos estudios:

- Sólo pueden ser elaborados por instituciones públicas o privadas debidamente calificadas y registradas ante la autoridad competente
- Son documentos públicos y están al libre acceso de cualquier persona interesada
- El costo de su elaboración es de cargo del titular del proyecto

El artículo 8º del CMARN estableció expresamente las actividades que por sus características particulares deberían obligatoriamente presentar un Estudio de Impacto Ambiental¹⁵. Sin embargo, en 1991 con la promulgación de la Ley marco para el crecimiento de la inversión privada¹⁶, este artículo fue derogado dejando la facultad a

¹⁴ Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, pub. 08.09.1990

¹⁵ **Artículo 8º.-** Todo proyecto de obra o actividad, sea de carácter público o privado, que pueda provocar daños no tolerables al ambiente, requiere de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) sujeto a la aprobación de la autoridad competente.

En particular deberá elaborarse un EIA con respecto a las siguientes actividades:

- a) Irrigaciones, represamientos, hidroeléctricas y otras obras hidráulicas.
- b) Obras de infraestructura vial y de transporte.
- c) Urbanizaciones.
- d) Instalación de oleoductos, gaseoductos y similares.
- e) Proyectos de desarrollo energético.
- f) Actividades mineras, pesqueras y forestales.
- g) Obras y actividades permitidas en áreas protegidas.
- h) Industrias químicas, petroquímicas, metalúrgicas, siderúrgicas o cualquier actividad que pueda generar emanaciones, ruidos o algún tipo de daño intolerable.
- i) Construcciones y ampliaciones de zonas urbanas.
- j) Empresas agrarias.

La autoridad competente queda facultada a exigir este requisito en proyectos que puedan generar daños no tolerables distintos a los señalados anteriormente.

El reglamento determinará la pautas de detalle de estos estudios según la obra o actividad a efectuarse.

¹⁶ Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, pub. 13.11.1991

cada Ministerio, competente para los asuntos ambientales de su sector, de determinar qué actividades deberán presentar estudios de impacto ambiental.

En relación a qué actividades deben ser sometidas obligatoriamente a la ejecución de una evaluación de impacto ambiental no existe una respuesta unívoca en la legislación ni en la doctrina comparada. En este sentido, podemos encontrar varias posiciones, una de ellas deja tal elección a la discrecionalidad de la autoridad ambiental competente la posibilidad de definir qué proyectos deben ser sometidos al procedimiento del estudio de impacto ambiental; la otra posibilidad recae en el establecimiento por ley de un listado de actividades que deben obligatoriamente presentarlo. Una tercera posibilidad, y es por la que ha optado el Perú, es el sistema mixto. Este sistema establece normativamente un listado de actividades necesariamente sometidas al procedimiento de estudio de impacto ambiental al mismo tiempo que se faculta a la autoridad ambiental a incluir, en cada caso particular sometido a su consideración, proyectos, actividades u obras no previstas en aquel listado, si se presume que pueden causar un impacto significativo. En el caso peruano, predomina la primera posición, es decir, la autoridad ambiental sectorial determinará de acuerdo a determinados criterios establecidos en sus reglamentos ambientales qué obras o actividades deben ser sometidas a una evaluación de impacto ambiental y por tanto presentar un estudio de impacto ambiental. En el CMARN se establecía un listado de actividades, pero este artículo, como ya se señaló, fue derogado. Posteriormente, con la promulgación del reglamento ambiental del sector pesquería se retoma el sistema de listados. De allí que afirmemos que en el Perú se ha acogido un sistema mixto.

La Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUMA explica que la experiencia recogida entre distintos expertos de los países de la región sugiere la conveniencia de precisar, hasta donde sea posible por vía de ley, qué tipo de proyectos, obras y actividades, deberán ejecutar estudios de impacto ambiental. Ello disipa la posibilidad de que se presenten, junto con el cambio de las personas a cargo del ejercicio de la autoridad administrativa, bruscos cambios de criterios en lo que hace a las exigencias de prevención de impactos ambientales. Continuando con su apreciación, indica también que el sistema de «listas» de proyectos, actividades u obras es insuficiente para prevenir por sí solo todas las actividades posiblemente impactantes. Algunas de tales actividades puede no ser de ordinario riesgosas (y por lo tanto no figurar en la «lista») pero, por su volumen, localización o cualquier otra circunstancia, sí pueden resultar de ella un impacto significativo. Por ello, junto a la previsión contenida en la «lista», debe facultarse a la autoridad para exigir el estudio del impacto ambiental aún respecto de actividades no incluidas en ella. Por tal el sistema mixto se ha extendido en muchos países.

Continuando con la implementación de este mecanismo en el Perú podemos afirmar que la evaluación de impacto ambiental se empieza a aplicar realmente a partir de 1993, con mayores o menores avances, en casi todos los sectores productivos del país, según la competencia ambiental de cada Ministerio, no existiendo ningún mecanismo

de coordinación entre ellos, de allí que el desarrollo de este instrumento haya tenido una evolución desigual e excluyente.

Posteriormente, en 1994 se crea el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)¹⁷ cuya función principal es la de formular, coordinar, dirigir y evaluar la política nacional ambiental. Asimismo, entre sus funciones está la de establecer los criterios generales para la elaboración de estudios de impacto ambiental¹⁸. En este contexto, el CONAM inicia un fuerte proceso de fortalecimiento institucional y dentro de la agenda nacional ambiental tiene como meta primordial el establecimiento de un Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Continuando con la evolución de esta temática en el Perú otro hecho importante fue la promulgación, en 1997, de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades¹⁹, la cual modificó lo estipulado por la Ley marco para el crecimiento de la inversión privada, estableciendo que los sectores competentes (Ministerios) comunicarán al CONAM, sobre las actividades a desarrollarse en su sector, que por su riesgo ambiental, pudieran exceder los niveles o estándares tolerables de contaminación o deterioro ambiental, las que obligatoriamente deberán presentar estudios de impacto ambiental previos a su ejecución y, sobre los límites máximos permisibles del impacto ambiental acumulado. Asimismo, propondrán al CONAM:

- Los requisitos para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental y Programas de Adecuación de Manejo Ambiental;
- El trámite para la aprobación de dichos estudios, así como la supervisión correspondiente; y,
- Las demás normas referentes al impacto ambiental

Los elementos antes señalados, así como las actividades y límites máximos permisibles de impacto ambiental acumulado requerirán la opinión favorable del CONAM, los cuales serán aprobados por el Consejo de Ministros mediante Decreto Supremo.

De este modo, el devenir histórico de la aplicación de la evaluación de impacto ambiental en el Perú es muy reciente, empezando con una regulación taxativa en el CMARN con ciertas pautas de carácter general, aplicándose posteriormente un manejo efectivo eminentemente sectorial y excluyente. Con la creación del CONAM se ha querido articular y coordinar aspectos formales y de fondo relativos a la utilización de este instrumento de gestión ambiental. Los esfuerzos apuntan ahora hacia el establecimiento de un Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En resumen podemos esquematizar lo siguiente²⁰:

¹⁷ Ley Nº 26410. Ley de Creación del Consejo Nacional del Ambiente – CONAM, pub. 22.12.1994

¹⁸ Op. Cit., Artículo 4º, inciso e)

¹⁹ Ley Nº 26786. Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades, pub. 13.05.1997

²⁰ Sistema de Evaluación de Impacto, p. 66.

Decreto Legislativo 757

Los Sectores determinan por el riesgo ambiental, las actividades que deben presentar un EIA y aprueban los términos de referencia.

Ley 26410

El CONAM es el ente a cargo de la coordinación intersectorial y establece los criterios generales para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental.

Ley 26786

Los sectores deben someter a opinión favorable del CONAM:

- La relación de actividades que deben presentar un EIA
- Los requisitos para su aprobación y los términos de referencia

Consejo de Ministros aprueba mediante Decreto Supremo.

2.2. Competencias Sectoriales²¹**2.2.1. Ministerio de Energía y Minas**

El Ministerio de Energía y Minas es el sector que más ha avanzado en la implementación de la evaluación de impacto ambiental en la gestión ambiental de las actividades bajo su control. Dos años después de promulgada la Ley marco para el crecimiento de la inversión privada (1991), norma que definió que el ejercicio de las funciones ambientales correspondía a cada uno de los Ministerios que conforman el Gobierno Central, inició una etapa de definición normativa de los aspectos vinculados a este instrumento de gestión. Con algunas variantes los otros Ministerios también han iniciado un proceso en ese sentido, tomando como modelo la normativa de los subsectores de este Ministerio, siendo evidentes los avances en algunos de ellos.

El Ministerio divide sus funciones ambientales en tres subsectores, minería, hidrocarburos y electricidad. Estando las funciones ambientales divididas en las Direcciones Generales de: Minería (DGM), Hidrocarburos (DGH), Electricidad (DGE) y Asuntos Ambientales (DGAA).

Las competencias de la DGAA abarca los asuntos ambientales de las otras Direcciones Generales. Sin embargo, cada Dirección es responsable por el control de la calidad ambiental de su sub-sector, manteniendo las facultades normativas y de resolución, como es el caso de la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental y la imposición de sanciones por infracciones previstas en los dispositivos legales. La DGAA es sólo una instancia previa y órgano consultivo para la gestión de las Direcciones. Respecto a los EIAs, la DGAA los evalúa y opina, además elabora contenidos y procedimientos de preparación y evaluación de los EIA, así como guías de manejo ambiental.

²¹ Hemos seguido el informe del CONAM, Op. Cit.

2.2.1.1. Subsector Minería

Este subsector aprobó la primera norma que inicia la regulación de las evaluaciones de impacto ambiental en el Perú, luego de la promulgación del CMARN. En 1992 promulgó un Decreto Supremo que creaba el Registro de entidades autorizadas a realizar Estudios de Impacto Ambiental²². El mismo año el Reglamento de Procedimientos Mineros²³ exigió la presentación de un EIA a los solicitantes de una concesión de beneficio minero.

En 1993, se promulgó el Reglamento Ambiental para la actividad minero-metalúrgica²⁴, el cual reconoce la responsabilidad de los titulares de la actividad minera por las emisiones, vertimientos y disposición de desechos al ambiente que fueran resultado de los procesos efectuados en las instalaciones mineras, obligándose que se tomen las medidas necesarias para evitar que las sustancias sobrepasen los límites máximos permisibles establecidos. Esta norma estableció la obligación de presentar EIAs o Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), de acuerdo al estado de desarrollo de la actividad. Asimismo, se estableció la obligación de presentar Declaraciones Juradas anuales.

La aplicación inmediata de este reglamento presentó dificultades, siendo la principal el hecho de no haberse fijado previamente los Límites Máximos Permisibles, lo que convertía en inejecutables los PAMAs, que buscaban precisamente adecuar las actividades a dichos límites. Ante esta situación se promulgó una norma modificatoria del reglamento, la cual introdujo nuevos elementos al proceso. Se estableció un programa de monitoreo que permitiera la fijación de los límites máximos permisibles. En este sentido introdujo los siguientes aspectos:

- Programa de Monitoreo.- Muestreo sistemático con métodos y tecnología adecuadas al medio en que se realiza el estudio.
- Evaluación Ambiental Preliminar.- Es el estudio que se realiza antes del PAMA, la evaluación se sustenta en la información recogida como parte del Programa de Monitoreo.
- Guías de Manejo Ambiental Minero.- Documentos expedidos por el Ministerio que sirven de guías de procedimientos para elaborar los PAMAs y los EIAs.

2.2.1.2. Subsector Hidrocarburos

Para este subsector se aprobó también en 1993 el Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos²⁵, basándose en la misma estructura

²² Decreto Supremo N° 050-92-EM, pub. 08.09.1992

²³ Resolución Ministerial N° 143-92-EM/VMM, pub. 13.07.1992

²⁴ Decreto Supremo N° 016-93-EM, pub. 01.05.1993

²⁵ Decreto Supremo N° 046-93-EM, pub. 12.11.1993

del subsector minería, aunque introdujo nuevos elementos como la consulta intersectorial en caso de desarrollar la actividad de hidrocarburos en las Areas Naturales Protegidas.

Respecto a los EIA, el reglamento estableció que el responsable de un proyecto deberá presentar, previo al inicio de cualquier actividad de hidrocarburos o ampliación de las mismas, un Estudio de Impacto Ambiental Preliminar (EIAP). Este estudio se desarrolla con información bibliográfica disponible y reemplaza a el EIA en aquellos casos en que las actividades no involucran un uso intensivo ni extensivo del terreno o cuando la actividad es de reconocido poco impacto. En este caso, la DGH en un plazo de 30 días deberá decidir entre: autorizar la actividad o solicitar un EIA. Para ello, debe contar con la evaluación previa de la DGAA.

El concepto de EIAP constituyó un elemento novedoso respecto al reglamento de las actividades mineras, ya que se basa en la distinción de exigencias ambientales en función del riesgo de la actividad que se va a desarrollar. En el caso específico del reglamento de hidrocarburos el riesgo se califica en función del reconocido poco impacto de la actividad.

Otro aspecto novedoso ha sido la exigencia de incluir en el EIA, cuando el proyecto pueda afectar a comunidades nativas o campesinas, las medidas necesarias para prevenir, minimizar o eliminar los impactos negativos de dicha actividad, así como la exigencia de que las actividades dentro áreas naturales protegidas deberán hacerse en coordinación con el responsable del área.

Los EIA son aprobados por la DGH, con la evaluación y opinión previa del DGAA. Asimismo, para el caso de los estudios dentro de las Areas Naturales Protegidas, se agrega la exigencia de contar con la opinión de la Autoridad encargada de dichas áreas. Los EIA deben ser aprobados en un plazo de 45 días, luego del cual, de no haberse resuelto, el mismo queda aprobado de oficio.

2.2.1.3. Subsector Electricidad

En 1994 se aprobó el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas²⁶, el cual regula los aspectos ambientales en las actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.

Entre las novedades que establece este reglamento está la exigencia de contar con un Auditor Ambiental Interno responsable del control ambiental y de la presentación anual de un informe dando cuenta del cumplimiento de la legislación ambiental vigente, recomendaciones de los EIA y de los PAMAs, si las hubiere.

En lo relativo al EIA se incorpora una definición similar a la establecida en los otros reglamentos, siendo obligatoria la presentación del mismo en los casos de solicitud de Concesión Definitiva. Así como en el caso del reglamento de hidrocarburos, cuando

²⁶ Decreto Supremo N° 29-94-EM, pub. 08.06.1994

se pudiera afectar comunidades campesinas y nativas se exige tomar las medidas necesarias para prevenir, minimizar o eliminar los impactos negativos en los ámbitos sociales, culturales, económicos y de salud de la población.

En este caso, la DGAA revisa y opina sobre los EIA, dentro de un plazo de 60 días. Si no se ha emitido opinión opera el silencio administrativo positivo. Acá el plazo es mayor que en los otros subsectores. El reglamento también señala que el Ministerio podrá ceder discrecionalmente el EIA al público, lo cual está en abierta contradicción con lo estipulado en el CMARN que dispone que los EIA son de libre acceso.

2.2.2. Sector Pesquería

El Ministerio de Pesquería está conformado por tres Direcciones Nacionales: de Acuicultura, de Extracción y de Procesamiento Pesquero. Asimismo, cuenta con la Dirección de Medio Ambiente que no tiene jerarquía de una Dirección Nacional. Las Direcciones Nacionales evalúan las infracciones cometidas contra disposiciones legales vigentes, sancionando y/o tomando las medidas correctivas necesarias.

La Dirección de Medio Ambiente es el órgano técnico normativo, encargado de proponer, implementar y supervisar la política sectorial relativa a la protección del medio ambiente. Tiene como funciones las siguientes:

- Evaluar, calificar y aprobar a las instituciones públicas y privadas que se dedicarán a la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental (EIA), Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) y las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA).
- Evaluar y calificar los EIAs y PAMAs y las DIAs en el sector pesquero.
- Proponer y supervisar normas, medidas de control para evitar el daño ambiental y velar por su cumplimiento.

Recientemente fue promulgado el Reglamento General para la Protección Ambiental en las Actividades Pesqueras y Acuícolas²⁷, el cual establece un nuevo marco normativo para el sector. No obstante, la experiencia del sector en el tema se inició en 1994.

El nuevo reglamento establece la obligación de la elaboración y aprobación de un EIA previo al otorgamiento de la concesión, autorización, permiso o licencia, según corresponda, estableciendo un listado de actividades que requerirán dicho estudio²⁸.

²⁷ Decreto Supremo N° 004-99-PE, pub. 28.03.1999

²⁸ Artículo 29°.- Están sujetas a la elaboración y aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental previo al otorgamiento de la concesión, autorización, permiso o licencia según corresponda, las siguientes actividades:

- a) La extracción comercial de mayor escala en el ámbito marino y continental.
- b) El procesamiento industrial y la instalación de establecimiento industrial pesquero.
- c) La Acuicultura.

Este elemento es novedoso porque en ningún otro reglamento de protección ambiental se establece un lista taxativa de actividades que requerirán un Estudio de Impacto Ambiental. Lo cual confirma lo señalado párrafos arriba sobre el carácter mixto de nuestro sistema, si es que hacemos una análisis desde un panorama multisectorial y no sectorialmente, porque en este último caso la tendencia es hacia un sistema discrecional con ciertas referencias establecidas en los reglamentos que sirven de guía a la autoridad administrativa para la exigencia de estudios de impacto ambiental.

El reglamento de pesquería establece los términos de referencia con mayor detalle, antes sólo existía una norma que establecía escasamente los títulos. Además, se señala que los términos de referencia que se considerarán para la elaboración del EIA serán sin perjuicio de la información o contenidos complementarios que pueda exigir la Dirección de Medio Ambiente. Asimismo, esta Dirección deberá verificar, como parte de la evaluación del EIA, que las actividades proyectadas no afecten a los recursos naturales o locales, en los ámbitos sociales, culturales, económicos, de salud y, en general, de la población.

Otro aspecto nuevo para el sector, pero ya aplicado en otros sectores, ha sido la incorporación de la exigencia de presentar una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) para el caso de actividades de procesamiento artesanal o en las actividades de ampliación de operaciones cuando las mismas impliquen algunos de los riesgos ambientales, tales como: salud de las personas, cantidad o calidad de los recursos naturales, efectos adversos sobre los ecosistemas o zonas especialmente sensibles o áreas naturales protegidas o zonas de influencia, alteración de cualidades o el valor paisajístico o turístico en zonas declaradas de valor turístico, o efectos adversos a la infraestructura de servicios básicos. Después de recibida la DIA, la Dirección de Medio Ambiente, de acuerdo a su criterio, podrá solicitar la presentación de un EIA.

2.2.3. Sector Industria Manufacturera

El Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI) regula las actividades de la industria manufacturera, excluyéndose a la industria minero-energética y la pesquera.

- d) El desarrollo de infraestructura por parte del Estado o el Sector Privado para la actividad de extracción de menor escala y el procesamiento artesanal.
- e) La ampliación de capacidad de producción.
- f) El incremento de flota en el caso de recursos hidrobiológicos plenamente explotados.
- g) La investigación en los casos que se utilicen espacios acuáticos públicos u operen plantas de procesamiento.
- h) La introducción de recursos hidrobiológicos para fines ornamentales.
- i) La ampliación de operaciones o modificación de sus condiciones originales en los casos que implique alguno de los riesgos establecidos en el artículo 33º.

La unidad ambiental del MITINCI se ubica en la Sub-Dirección de Supervisión y Fiscalización Ambiental dependiente de la Dirección Nacional de Industrias. Esta Dirección Nacional tiene las siguientes funciones:

- Verificar el cumplimiento de las normas del medio ambiente y preservación de los recursos naturales.
- Analizar y evaluar estudios y/o proyectos de impacto ambiental, así como elaborar programas y proyectos para la conservación del medio ambiente.

Por otro lado, la Sub-Dirección está encargada de velar por el cumplimiento de las normas relacionadas a la conservación del medio ambiente y de llevar los registros de las empresas calificadas para elaborar los EIAs.

Si bien el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de las Actividades de la Industria Manufacturera²⁹ fue promulgado hace dos años todavía no se exige formalmente la presentación de los EIAs, ni de los PAMAs, ni de las DIAs. Actualmente, el MITINCI se encuentra elaborando los términos de referencia y guías de estudios para su aplicación³⁰, así como las normas técnicas sobre guías para el monitoreo de la calidad del agua y aire. En este sentido, el MITINCI ha estado exigiendo lo que se denominaba los Estudios Integrales Ambientales, los cuales incorporaban una evaluación de impactos y medidas de mitigación a adoptarse.

Lo novedoso de este reglamento es que tiene un enfoque orientado principalmente al fomento de prácticas de prevención de la contaminación, frente a lo que ha sido la tendencia sectorial en el país de regular y promover el control de la contaminación. La norma exige la presentación de un EIA como requisito previo al inicio de nuevas actividades, o para los que realicen incrementos en la capacidad de producción, de tamaño de planta o instalación fabril, diversificación, reubicación o relocalización. Otro elemento novedoso, es la exigencia de la presentación de un EIA o DIA en función a una evaluación de riesgo de la actividad, incorporando el reglamento referencias a condiciones riesgosas³¹.

²⁹ Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, pub. 01.10.1997

³⁰ Posteriormente a la última revisión de este documento se promulgaron las Guías para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental, Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, Diagnóstico Ambiental Preliminar y Formato de Informe Ambiental. Resolución Ministerial N° 108-99-ITINCI/DM, pub. 04.10.99

³¹ Artículo 14^o.- Riesgo Ambiental.- Se entiende que existe riesgo ambiental si puede generarse alguno de los siguientes efectos, características o circunstancias:

1. Daño, deterioro o afección de la salud o seguridad de las personas;
2. Efectos adversos sobre la cantidad o calidad de los recursos naturales;
3. Efectos adversos sobre los ecosistemas o alteración de los procesos ecológicos esenciales;
4. Efectos adversos sobre zonas especialmente sensibles, o por su localización próxima a poblaciones o recursos naturales susceptibles de ser afectados;

Asimismo, el reglamento establece los criterios, obligaciones y procedimientos para la adecuación gradual de las actividades existentes o en curso de la industria manufacturera a las exigencias ambientales a través del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA).

2.2.4. Sector Agrario

El Ministerio de Agricultura es responsable de la administración de los recursos naturales renovables, excepto los recursos hidrobiológicos, y la promoción del desarrollo agrícola.

La gestión ambiental en este Ministerio recae en un Organismo Público Descentralizado, el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA, variando en este aspecto la estructura institucional con relación a los otros sectores. Este instituto cuenta con 5 Direcciones Generales, una de ellas es la Dirección General de Medio Ambiente Rural, entre sus funciones están las siguientes:

- La evaluación de impacto ambiental de los programas y proyectos del sector agrario.
- Proponer las medidas para su prevención y corrección, así como efectuar la vigilancia de dichas medidas y realizar las acciones de coordinación con los demás sectores sobre aspectos ambientales.

En 1995, el INRENA aprobó la Guía para la formulación de términos de referencia para los EIA en el sector agrario³², señalando los elementos que deberán contener los mismos. Sin embargo, no existe norma posterior que defina qué actividades del sector estarán sujetas a las exigencias de los EIA y en consecuencia a las disposiciones de la Guía. Asimismo, mediante una Directiva se exige la presentación de EIA para la obtención de permisos forestales con fines de ampliación de la frontera agrícola, cuando se trate de superficies mayores a 100 has., y otros casos específicos.

Posteriormente se regula la participación del INRENA en el proceso de aprobación de los EIA para las actividades que pretendan desarrollarse en las Zonas de Protección Ecológica de la región de la selva. Asimismo, se da opinión favorable a los EIA que se presentan en otros sectores, especialmente en Energía y Minas. Mediante un Decreto Supremo³³ de 1997 se establece casos en que la aprobación de los EIA y PAMA requieren

5. Efectos adversos a las Areas Naturales Protegidas o zonas de influencia;
6. Alteración de las cualidades o el valor paisajístico o turístico de zonas declaradas de valor turístico;
7. Alteración de lugares con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al Patrimonio Cultural de la Nación;
8. Efectos adversos a la infraestructura de servicios básicos.

³² Resolución Jefatural N° 021-95-INRENA, pub. 09.03.1995

³³ Decreto Supremo N° 056-97-PCM, pub.

la opinión técnica del INRENA³⁴. Sin embargo, las opiniones del sector en este sentido no tienen ninguna influencia en la decisión final del sector directamente encargado de aprobar el EIA.

Cabe señalar que a pesar que las normas sobre EIA no han sido extensamente desarrolladas en el sector se ha venido exigiendo la presentación de estos estudios a partir de una evaluación de las condiciones, características y envergadura de los proyectos a desarrollar, para ello su sustento legal se basa en el CMARN y en el Decreto Legislativo N° 757, anteriormente citado.

2.2.5. Sector Transportes y Comunicaciones

Este Ministerio está formado por dos subsectores: Transportes y Comunicaciones, y por el de Vivienda y Construcción. El responsable de la protección ambiental es el subsector Vivienda y Construcción, a través de la Dirección General de Medio Ambiente, la cual se encarga de proponer la política referida al mejoramiento y control del medio ambiente, de supervisar, controlar y evaluar su ejecución y de emitir la normatividad correspondiente. Asimismo, está a cargo de registrar a las empresas autorizadas a realizar los EIAs.

No obstante, dentro del Ministerio existen otras Direcciones con competencias ambientales, además del Proyecto Especial de Rehabilitación del Transporte (PERT), dentro del subsector Transporte, que cuenta con una unidad ambiental. Esta unidad aprobaba los EIAs de los proyectos de construcción vial sujetos a crédito internacional.

Este sector inició su regulación ambiental en 1994 con la creación del registro de entidades autorizadas a realizar EIAs³⁵, asimismo aprobó los Términos de Referencia para los EIA en la Construcción Vial³⁶, estableciendo los elementos que deben contener estos estudios. El PERT publicó la Guía para la determinación de los Elementos Ambientales en el Costo de Obra de Carreteras y la Guía para la Supervisión Ambiental de Carreteras.

2.2.6. Sector Defensa

Este Ministerio nació de la fusión de los ex Ministerios de Guerra, Marina y Aeronáutica, así como de la unión de otras instituciones descentralizadas. De estos tres subsectores,

³⁴ Casos: alteración en el flujo y/o calidad de las aguas superficiales y subterráneas; represamientos y canalización de curso de agua; remoción del suelo y de la vegetación, alteración de hábitats de fauna silvestre; usos de suelo para el depósito de materiales no utilizables; desestabilización de taludes; alteración de fajas marginales ribereñas, deposición de desechos en el ambiente léntico (lagos y lagunas).

³⁵ Resolución Ministerial N° 170-94-TCC/15.03, pub. 27.04.1994

³⁶ Resolución Ministerial N° 171-94-TCC/15.03, pub. 27.04.1994

el de mayor importancia ambiental es el de Marina, a través de la Dirección de Capitanías y Puertos (DICAPI), la Dirección de Hidrografía y Navegación (DHNM) y el SENAMHI.

La DICAPI es la autoridad ambiental del ambiente acuático, de allí que cualquier actividad en aguas peruanas, marinas o continentales, será regulada, autorizada, supervisada y sancionada por esta Dirección. Asimismo, es el ente rector del Plan Nacional de Contingencia, el cual tiene por finalidad controlar y combatir la contaminación del medio marino y aguas internas navegables, por naves y plataformas fijas o móviles y tuberías de carga y descarga de hidrocarburos y otras sustancias nocivas, esto se encuentra regulado en el Reglamento de Capitanías y Guardacostas³⁷.

La Dirección Ambiental de la DICAPI está encargada de controlar para prevenir y mitigar los efectos de la contaminación del mar, ríos y lagos navegables y en general sobre todo aquello que ocasione perjuicio ecológico, asimismo regula la responsabilidad civil por contaminación del medio acuático.

En 1996, el sector aprobó los lineamientos para el desarrollo de EIAs en caso de vertimientos a los cuerpos de agua³⁸. Se considera este caso, después de la promulgación del Decreto Legislativo N° 757, como el primero que sustenta la exigencia de un EIA no en el sector que regula la actividad, sino en el ecosistema que puede verse afectado por el desarrollo de la misma.

2.2.7. Municipalidad de Lima Metropolitana

La Municipalidad de Lima Metropolitana cuenta con cinco Direcciones Municipales, dentro de ellas, la Dirección de Servicios a la Ciudad comprende a su vez la Dirección de Servicios Básicos, la de Ecología y la de Registros Civiles. Dentro de la Dirección de Ecología se encuentra la Oficina Ambiental, la que se divide en: Educación Sanitaria, de Medio Ambiente, de Aseo Urbano, de Ornato y de Areas Verdes. Siendo sus funciones ambientales las siguientes: Elevar la calidad del ambiente, Revalorizar los recursos ambientales, Recuperar, mejorar y mantener la calidad paisajística y de vida del ecosistema urbano, Regular la protección del aire, la limpieza pública y el manejo de residuos domésticos e industriales, La protección de áreas verdes, de los recursos hídricos y de los entornos naturales, Exigir un EIA, de acuerdo con las normativas y competencias sectoriales, para los casos que considere necesarios.

³⁷ Decreto Supremo N° 002-87-MA, pub. 20.04.1987

³⁸ Resolución Directoral N° 0052-96-DCG, pub. 09.03.1996 Esta norma establece que cualquier organismo, institución o empresa que esté considerando evacuar o esté implementando sistemas de evacuación de residuos líquidos o mezclados con sólidos a través de tuberías subacuáticas, cuyo destino final sea el mar o cualquier otro cuerpo de agua que esté bajo la jurisdicción de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, deberá proporcionar a esta autoridad un EIA cuyo contenido deberá seguir los lineamientos establecidos por la misma norma.

En 1994 se promulgó el Reglamento de la Administración del Centro Histórico de Lima³⁹, el cual establece la obligación de presentar un EIA en la solicitud de licencia de construcción, funcionamiento o de uso del espacio público temporal, para los proyectos, obras o actividades de carácter público o privado que a juicio de la Municipalidad de Lima pudieran provocar daño no tolerables al ambiente y a los grupos humanos usuarios del Centro Histórico de la ciudad. Además, el reglamento señala casos específicos en los que se exigirá un EIA⁴⁰.

Lo regulado por la ordenanza citada debe ser concordado con lo estipulado por el Decreto Legislativo N° 757 que establece las competencias sectoriales para este tema y no otorga facultades a los gobiernos locales para exigir ni aprobar EIAs. En este sentido será la autoridad sectorial competente quien apruebe el EIA correspondiente.

Asimismo, en 1996 se promulgó la Ley de promoción de la inversión privada en obras de infraestructura y de servicios públicos⁴¹, la cual establece que el otorgamiento de concesiones estará a cargo del Ministerio de la Presidencia, se podría generar confusión con obras en el centro histórico que requieran EIAs, según la ordenanza citada, respecto a la autoridad competente para exigirlos y aprobarlos.

2.3. Procedimientos Administrativos

Con la Promulgación del Decreto Legislativo N° 757, se marcó estrictamente la sectorialización de la gestión ambiental del Estado. En este sentido, cada Ministerio, con la finalidad de unificar, reducir y simplificar los procedimientos administrativos, debe elaborar un Texto Unico de Procedimientos Administrativos (TUPA), el cual deber recoger en forma clara y precisa la relación de todos los procedimientos administrativos que realicen los particulares; la descripción clara y detallada de los requisitos exigidos por la Administración; Los casos en los que procede el pago de derechos de tramitación; La autoridad competente para la aprobación del procedimiento; los recursos impugnativos; si opera el silencio administrativo positivo o negativo ante la ausencia de pronunciamiento de la autoridad administrativa.

Respecto a los EIAs, en los TUPAs se deben encontrar aquellos trámites directa e indirectamente relacionados con la obligación de presentar un EIA ante cualquier

³⁹ Ordenanza Municipal N° 062-94, pub. 18.08.1994

⁴⁰ En los siguientes casos:

- a) Obras de canalización, encausamiento y defensa de márgenes, realizadas sobre el cauce del río Rímac.
- b) Puentes, nuevas habilitaciones y construcciones en las márgenes del río Rímac.
- c) Obras de infraestructura vial y de transporte
- d) Autorización de funcionamiento de líneas de transporte
- e) Instalaciones de industria.

⁴¹ Decreto Legislativo N° 839, pub. 20.08.1996

Ministerio. Como se ha señalado, los sectores que han regulado estos procedimientos en el país son: Energía y Minas, Pesquería, Industria, Transporte y Comunicaciones, Defensa y Agricultura. El Consejo Nacional del Ambiente también ha establecido en su TUPA el procedimiento para los casos de conflicto intersectorial que requieran su dirimencia.

2.4. Mecanismos de Revisión y Aprobación

Respecto a los mecanismos de revisión y aprobación, como se ha señalado párrafos arriba, varía de Ministerio a Ministerio, en algunos las unidades ambientales sólo son órganos consultivos y opinan sobre los EIAs presentados, siendo otras instancias las que finalmente los aprueban, modifican o rechazan; en otros casos las mismas unidades los aprueban y otorgan la certificación ambiental. En relación a los plazos, estos también varían, generalmente van del rango de 30 a 90 días. Un aspecto que sí es uniforme en todos los sectores es respecto a la aplicación del Silencio Administrativo Positivo, es decir si en el plazo establecido en el reglamento y recogido en el TUPA no hay pronunciamiento de la Autoridad Administrativa, el EIA se tiene por aprobado.

2.5. Participación Ciudadana

En este caso también el avance sectorial es distinto, entre los aspectos regulados hasta la fecha podemos señalar lo siguiente:

En el sector Energía y Minas se ha promulgado el Reglamento de Participación Ciudadana mediante el procedimiento de Audiencias Públicas en el trámite de aprobación de los EIAs⁴². Este reglamento abarca a los tres subsectores de este Ministerio. El mismo dispone que una vez presentados los estudios, la Dirección General correspondiente señalará día y hora para la Audiencia Pública. Además particularmente cada reglamento de protección ambiental de los subsectores contemplan mecanismos formales de participación. El subsector hidrocarburos establece que las personas interesadas pueden revisar los EIA dentro de los 45 días de presentados, hay dificultad respecto a la fecha de inicio por la escasa difusión de la recepción del EIA. El subsector electricidad contempla la posibilidad de ceder al público los EIA, según criterio de la DGAA. En este caso los proponentes del estudio pueden solicitar reserva sobre aspectos del estudio que puedan afectar sus derechos de propiedad industrial o comerciales.

En el sector Pesquero, el tema se encuentra regulado de manera general por el Reglamento de la Ley General de Pesca, señalando que el Ministerio establecerá un sistema de captación de información y que los agentes de la actividad pesquera deberán proporcionar la información veraz y oportunamente. El novísimo reglamento de

⁴² Resolución Ministerial N° 335-96-EM/SG, pub. 28.07.1995

protección ambiental del sector señala que el Ministerio regulará los mecanismos formales de participación ciudadana para la aprobación de los EIAs, incluyendo la audiencia pública y el acceso a la información.

Asimismo, el reglamento de protección ambiental del sector Industrias establece que el MITINCI desarrollará los mecanismos formales de participación, señalando el acceso libre a la información de los EIA, del informe ambiental y la Audiencia Pública, así como los nuevos mecanismos que apruebe el CONAM. Adicionalmente, este sector ha establecido la práctica de prepublicar sus normas de contenido ambiental para recibir los comentarios y sugerencias de la comunidad, las cuales han estado precedidas de todo un proceso de consultas públicas con la ciudadanía y los gremios empresariales.

Finalmente, existe una acción de garantía conocida como Habeas Data, recogida en la Constitución de 1993, la cual ya ha sido utilizada con éxito por los particulares. La misma se tramita ante el Poder Judicial y se sustenta en el derecho de acceso a la información de los particulares respecto a la información que guardan las autoridades públicas. En los casos señalados, se ejerció la acción contra el Ministerio de Energía y Minas por negarse a proporcionar información sobre determinados EIAs a organismos no gubernamentales.

2.6. Criterios de Protección: Normas Técnicas

Los sectores utilizan los siguientes criterios de protección: nivel de cuerpo receptor, de fuente emisora, de protección de recursos naturales, de áreas naturales protegidas y de espacios urbanos. Nosotros sólo explicaremos los dos primeros.

Previamente, es importante señalar que el desarrollo de normas técnicas respecto a la protección ambiental en el Perú es todavía un proceso no concluido, en el sentido de haber abarcado todos los campos mínimos indispensables. Ello debilita la eficacia de la aplicación de los EIAs y de los PAMAs porque para efectos de seguimiento y control de los mismos no se tiene referentes técnicos que permitan confirmar el impacto ambiental de las actividades o la adecuación ambiental de las mismas a determinados límites máximos permisibles o estándares de calidad ambiental.

Respecto a los Límites Máximos Permisibles a nivel de cuerpo receptor se ha desarrollado lo siguiente:

- Cuerpo agua: Se ha establecido Límites Máximos Permisibles (LMP) relacionados a sus usos en seis categorías:
 - Aguas de abastecimiento doméstico con simple desinfección
 - Aguas de abastecimiento doméstico con tratamiento
 - Aguas para riego de vegetales de consumo crudo y bebida de animales
 - Aguas de zonas recreativas (baños)
 - Aguas de zonas de pesca de mariscos
 - Aguas de zonas de preservación de fauna acuática y pesca recreativa

Los límites establecidos corresponden a:

- Límites bacteriológicos⁴³
 - Límites de Demanda Bioquímica de Oxígeno⁴⁴
 - Límites de sustancias potencialmente peligrosas⁴⁵
 - Límites de sustancias o parámetros potencialmente perjudiciales⁴⁶
- Cuerpo Aire: No existen estándares de calidad ambiental.
 - Cuerpo Suelos: No existen estándares de calidad ambiental.
 - Ruidos: Pocos municipios, a nivel nacional, cuentan con normas técnicas al respecto. La Ordenanza N° 015 de 1986 de la Municipalidad de Lima Metropolitana establece los LMP respecto a los ruidos molestos y nocivos, según las horas del día y la noche.
 - Desechos Sólidos: Existe el Reglamento de Aseo Urbano⁴⁷ y especificaciones técnicas para el relleno sanitario.

Respecto a los Límites Máximos Permisibles a nivel de Fuente Emisora se ha normado lo siguiente:

En este aspecto el desarrollo normativo ha sido sectorial. El Sector Energía y Minas es el único que ha establecido LMPs para los efluentes líquidos y para las emisiones gaseosas.

- Sector Energía y Minas: Para efluentes líquidos se han establecido los LMP señalando el valor en cualquier momento y el promedio anual⁴⁸. Para la calidad del aire se han establecido los LMP para la concentración media diaria y media anual⁴⁹.
- Otros sectores: Los demás sectores no han establecido LMP ni para efluentes líquidos ni para calidad de aire.

⁴³ Coliformes totales y fecales

⁴⁴ DBO y oxígeno disuelto

⁴⁵ Metales pesados, PCB, Esteres, cianuros, fenoles, sulfuros, nitratos, etc.

⁴⁶ M.E.H., S.A.A.M., C.A.E y C.C.E.

⁴⁷ Decreto Supremo 033-81- SALUD

⁴⁸ Parámetros considerados:

Minería: pH, sólidos suspendidos, plomo, cobre, zinc, hierro, arsénico y cianuro total.

Hidrocarburos: pH, aceites y grasas (mar y aguas continentales), bario y plomo

Electricidad: pH, aceites y grasas y sólidos suspendidos

⁴⁹ Parámetros considerados:

Minería: anhídrido sulfuroso, partículas en suspensión, plomo y arsénico

Hidrocarburos: monóxido de carbono, ácido sulfhídrico, dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno e hidrocarburos.

Electricidad: No existen LMP hasta la fecha.

- Gobiernos locales: La Municipalidad de Lima Metropolitana ha emitido normas sobre conservación y protección ambiental del Centro Histórico de Lima que señalan LMP para fuentes fijas y móviles. Para humos establece como LMP el grado 1 de la Escala de Ringelmann, estableciendo el empleo de las Cartas Modificadas para contaminantes visibles. Para la circulación de vehículos cuya emisión de monóxido de carbono tenga un contenido por encima de 6% en volumen y/o cuyos humos sobrepasen a la capacidad del grado 2 de la Escala modificada de Ringelmann.

Respecto a las normas técnicas cabe señalar que en 1998 se aprobó el Reglamento Nacional para la aprobación de Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP)⁵⁰, en este proceso la Comisión Técnica Multisectorial aprobó con posterioridad el Plan Anual de ECA y LMP⁵¹, en el cual se establecen las prioridades, plazos y responsabilidades sectoriales y del CONAM sobre el particular.

III. SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: PROPUESTA NACIONAL

Después de haber realizado un breve diagnóstico de la situación actual respecto a la aplicación de la evaluación de impacto ambiental en el Perú podemos establecer algunas conclusiones preliminares. De este modo, podemos señalar que la aplicación de la evaluación de impacto ambiental como instrumento de gestión ambiental es eminentemente sectorial, lo cual trae como consecuencia el desigual desarrollo y evolución del mismo, debido a la poca coordinación y consenso al respecto entre los sectores. Las diferencias pueden resumirse en algunos aspectos generales como, las diferentes capacidades de decisión respecto a la calificación y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental por las unidades ambientales de los distintos Ministerios con competencias ambientales, la desigual exigencia respecto a los términos de referencia para el desarrollo de una evaluación de impacto ambiental, los plazos distintos para su aprobación, la participación ciudadana en el proceso de calificación y aprobación de los estudios desarrollada en algunos sectores y en otros apenas señalada como referente, la ausencia de Límites Máximos Permisibles y Estándares de Calidad Ambiental en algunos sectores para el seguimiento y fiscalización de los estudios, entre otras.

Con la finalidad de remediar esta situación y potenciar la utilización de la EIA, recogiendo la experiencia de los diferentes sectores sin establecer cambios drásticos, el Consejo Nacional de Ambiente, dentro del Marco Estructural de Gestión Ambiental y como primera prioridad, ha propuesto la creación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, a través de una Ley que actualmente se encuentra en revisión en el Congreso de la República.

⁵⁰ Decreto Supremo N° 044-98-PCM

⁵¹ Resolución Presidencial del CONAM N° 025-99, pub. 27.03.1999

3.1. Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental

3.1.1. Objetivos de la Ley⁵²

El proyecto de Ley tiene entre sus principales objetivos:

1. Crear el Sistema Nacional de Evaluación de 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.
2. Establecer un proceso uniforme que comprenda los requerimientos, etapas y alcances de las evaluaciones de impacto ambiental de planes, programas y proyectos de inversión.
3. Establecer mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental.

3.1.2. Ámbito de la Ley⁵³

Dentro del ámbito del proyecto de Ley están comprendidas las siguientes actividades:

1. Los planes y programas de inversión públicos, nacionales, regionales o locales, relativos a las materias que indique el Reglamento.
2. Los proyectos de inversión públicos y privados que impliquen actividades, construcciones u obras que puedan causar impactos ambientales negativos, según disponga el reglamento.

3.1.3. Categorización de proyectos de acuerdo al riesgo ambiental⁵⁴

Los proyectos serán clasificados en una de las siguientes categorías:

1. Categoría I - Declaración de Impacto Ambiental (DIA)
Incluye aquellos proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo.
2. Categoría II - Estudio de Impacto Ambiental Semi-detallado (EIA-sd)
Incluye aquellos proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados y cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante

⁵² Artículo 1º del Proyecto de Ley.

⁵³ Artículo 2º del Proyecto de Ley.

⁵⁴ Artículo 4º del Proyecto de Ley

la adopción de medidas fácilmente aplicables.

3. Categoría III - Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d)
Incluye aquellos proyectos cuyas características, envergadura y/o localización, pueden producir impactos ambientales negativos significativos cuantitativa o cualitativamente, requiriendo un análisis profundo para revisar sus impactos y proponer la estrategia de manejo ambiental correspondiente.
4. Categoría IV - Estudio de Impacto Ambiental Estratégico (EIA-e)
Incluye aquellos planes y programas de inversión públicos que establezca el Reglamento.

3.1.4. Autoridades Competentes⁵⁵

El organismo coordinador del SEIA será el Consejo Nacional del Ambiente, en concordancia con lo que establece su ley de creación⁵⁶.

El CONAM, dentro del SEIA, tendrá las siguientes funciones:

1. Coordinar con las autoridades sectoriales competentes y proponer al Consejo de Ministros, el o los proyectos de reglamentos y sus modificaciones, para la aprobación de los correspondientes Decretos Supremos.
2. Asegurar y coordinar con las autoridades sectoriales competentes, la adecuación de los regímenes de evaluación de impacto ambiental existentes, a lo dispuesto en la Ley del SEIA.
3. Llevar un registro público y actualizado de las solicitudes de certificación ambiental presentadas y su clasificación, de los términos de referencia emitidos, procedimientos de revisión de estudios de impacto ambiental en curso, de los mecanismos formales de participación, de las resoluciones adoptadas y de los certificados ambientales emitidos.
4. Recibir, investigar, controlar, supervisar e informar a la Presidencia del Consejo de Ministros, las denuncias que se le formulen por infracciones en la aplicación de la Ley del SEIA y su reglamento.
5. Actuar como autoridad competente en los casos de propuestas de planes y programas, los cuales requerirán un Estudio de Impacto Ambiental Estratégico (EIA-e).

Las autoridades sectoriales nacionales con competencias ambientales tendrán las siguientes funciones, dentro del SEIA:

1. La autoridad competente, según las categorías establecidas para los EIA, será el

⁵⁵ Artículos 16º, 17º y 18º del Proyecto de Ley

⁵⁶ Ley Nº 26410, Ley de creación del CONAM, pub. 22.12.1994

Ministerio del sector correspondiente a la actividad que desarrolla la empresa proponente o titular del proyecto.

2. En caso de que el proyecto incluyera dos o más actividades de competencia de distintos sectores será únicamente el Ministerio del Sector al que corresponda la actividad de la empresa proponente por la que ésta obtiene sus mayores ingresos brutos anuales.
3. En caso de que el proyecto corresponda a una actividad que no haya sido identificada como perteneciente a un determinado sector o en caso sea necesaria la dirimencia sobre la asignación de competencia, corresponderá al Consejo Directivo del CONAM definir la autoridad competente.

3.2. Dictamen de la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso de la República sobre el Proyecto de Ley del SEIA⁵⁷

Dentro del proceso de formación y promulgación de una ley en el Perú, ésta una vez aprobada se envía al Presidente de la República para su promulgación, si no lo hace la promulga el Presidente del Congreso. No obstante el Presidente tiene la potestad de hacer observaciones sobre una parte o toda la ley aprobada en el Congreso, la cual es reconsiderada por el ente legislativo y su Presidente la promulga finalmente⁵⁸.

En el caso del Proyecto de Ley del SEIA, siguiendo lo establecido en el párrafo anterior, el Presidente de la República ha observado la Ley en dos oportunidades. Siendo así que la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso de la República, recogiendo las observaciones del Poder Ejecutivo, ha emitido su dictamen, del cual señalamos los aspectos más relevantes:

1. Al crear los Estudios de Impacto Ambiental Estratégicos (EIA-e) se crea también una nueva instancia de evaluación de los estudios de impacto ambiental, y para todo el sistema se crea el Programa de Evaluación de Impacto Ambiental (PREVIA) dentro del CONAM, el cual manejará el SEIA para todos los proyectos de inversión pública y privada, así como planes y programas sectoriales, duplicando las funciones de los sectores correspondientes.
2. El CONAM sólo tiene la finalidad de cumplir funciones de planificación, promoción y coordinación, mas no constituye una instancia de carácter técnico evaluativo, de este modo se estaría alterando las funciones y competencias del mismo, ya que evaluaría y aprobaría los EIA-e.
3. Los planes y programas sectoriales son las líneas directrices para el desarrollo de la inversión pública y privada, por lo que la creación de una nueva instancia adminis-

⁵⁷ El Dictamen fue emitido el 21 de abril de 1999.

⁵⁸ Artículo 108^o del Constitución Política del Perú.

trativa, traerá como consecuencia un sistema más complejo en la tramitación de los EIA, lo cual finalmente limitará y retrasará la inversión pública y privada.

Finalmente, el Dictamen de la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía concluye lo siguiente:

1. Eliminar de la ley los Estudios de Impacto Ambiental Estratégicos (EIA-e).
2. Eliminar la competencia del CONAM para actuar como autoridad competente para la evaluación y aprobación de los planes y programas.

IV. CONCLUSIONES⁵⁹

1. En el Perú, las normas que regulan la aplicación de la Evaluación de Impacto Ambiental son de competencia de los diferentes sectores, existiendo diferencias en los avances realizados por ellos.
2. Los sectores con competencia ambiental y encargados de exigir un Estudio de Impacto Ambiental son: Energía y Minas - Salud - Pesquería - Agricultura - Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales - Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción - Defensa. Así, como el CONAM.
3. Los sectores que tienen normas sobre Evaluación de Impacto Ambiental son: Energía y Minas - Pesquería - Agricultura - Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales - Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción - Defensa.
4. Existen disparidades entre los alcances, procedimientos e instrumentos de apoyo utilizados entre los diferentes sectores que poseen normas sobre EIA. La dispersión de percepciones que genera un sistema de gestión sectorializado y falta de mecanismos de integración, coordinación y organización ha llevado a la generación de sustanciales diferencias entre los sectores. A esto se suma la generación de distintas normas sectoriales que se han venido promulgando desde 1993 respecto de las actividades que requieren la realización de EIA y para la aprobación de Términos de Referencia. Esta variedad de requisitos, alcances y requerimientos genera incertidumbre para inversionistas nacionales y extranjeros que desean invertir en los distintos rubros productivos. Asimismo, esta incertidumbre pasa a la comunidad respecto a la manera de cómo participar en el proceso de evaluación de los EIA.

⁵⁹ Estas conclusiones son a las que ha llegado el CONAM después de un diagnóstico y estudio de la situación de la Evaluación de Impacto Ambiental en el Perú, recogidas en el Informe sobre el mismo tema citado notas arriba. Las cuales compartimos integralmente, de allí que las incluyamos en este documento casi textualmente. Sin embargo, las referencias a la gestión ambiental nacional y al mismo Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental corresponden al autor del informe.

5. Específicamente, se puede señalar el no cumplimiento de la exigencia del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales respecto al libre acceso a los EIA, los Ministerios han establecido restricciones para el ejercicio de ese derecho. Las Audiencias Públicas presentan limitaciones respecto a la convocatoria y al alcance de la misma y sólo se está realizando en el Ministerio de Energía y Minas, no constituye una práctica extendida en los otros sectores por ausencia de regulación específica a pesar que sus reglamentos contemplan este mecanismo formal de participación ciudadana para la aprobación de los EIA. También hay sustanciales diferencias respecto a los Términos de Referencia para la elaboración de los estudios, en algunos casos hay un desarrollo completo del tema y en otros sólo un índice general del mismo.
6. Todos estos aspectos no contribuyen a la definición de una política nacional ambiental clara de la cual se puedan derivar las estrategias, actividades y metas para la gestión ambiental del país.
7. La fortaleza institucional del Consejo Nacional del Ambiente se ve debilitada, ya que los objetivos planteados dentro de su función de coordinar, concertar y establecer la política nacional del ambiente chocan con las prioridades económicas, de inversión financiera específicamente, del gobierno. Asimismo, su capacidad regulatoria y de fiscalización carece del peso coercitivo necesario para poder enfrentar las competencias sectoriales. Especialmente en estos momentos, cuando nos encontramos en una etapa de cuestionamiento de la propia existencia del CONAM.