

La Evaluación de Impacto Ambiental de los proyectos mineros de explotación bajo el enfoque preventivo

ANDREA VÁSQUEZ

Problema

La investigación de esta tesis –que culminó a finales del 2015– analizó el procedimiento para la emisión de la certificación ambiental del sector minero en la actividad de explotación. El interés en desarrollar este trabajo surge a raíz de los diversos sucesos acaecidos desde el año 2006 hacia delante, así como los diversos artículos publicados y los pronunciamientos de la Defensoría del Pueblo, los cuales incidían en que la regulación asociada a los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) resultaba débil.¹

Al iniciar la investigación, advertimos demandas de la sociedad, que reclamaba la paralización de las actividades mineras y la revisión de la evaluación de impacto ambiental por una consultora independiente. Asimismo, el Estado ordenó la formación de la Comisión Multisectorial, encargada de elaborar propuestas, normativas y políticas, orientadas a mejorar las condiciones ambientales y sociales bajo las cuales

se desarrollen las actividades económicas, especialmente las extractivas.² Por su parte, la Defensoría del Pueblo indicó, en su Informe Anual del 2006, que los estudios de impacto ambiental presentaban serias debilidades y, en el Informe del 2011, recomienda realizar un examen profundo sobre el sistema de evaluación del impacto ambiental.³

Por si fuera poco, la debilidad de la EIA también influyó en el ámbito político. En la región de Cajamarca, se realizaron manifestaciones a causa de conflictos socioambientales, lideradas por el Gobierno Regional; se evidenciaron, así, ciertas fallas en las medidas de compensación ambiental por el desaguado de las lagunas.

Al respecto, es necesario anotar que la EIA —documento en controversia de acuerdo con lo señalado en los párrafos precedentes— es un instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo, público, decisorio e interdisciplinario cuya función es la identifica-

1 Cabe advertir que varios de estos pronunciamientos se realizaron cuando el Reglamento Ambiental de las Actividades Minero Metalúrgicas (Decreto Supremo N.º 16-1993-EM) estaba vigente.

2 Creada por la Resolución Suprema N.º 189-2012-PCM.

3 «Decimoquinto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo». 2012. Pág. 76-77.



Fuente: GRV Productores

ción y valoración de los potenciales impactos relativos a los componentes del ambiente, con la finalidad de generar decisión equilibrada entre los efectos potenciales (positivos y negativos) económicos y ambientales. De lo anterior, se verifica que la EIA es uno de los instrumentos del Estado a fin de llegar a una gestión ambiental enfocada en el desarrollo sostenible. Su carácter preventivo se debe a su trascendencia en los ámbitos económico, social y ambiental, toda vez que mediante la evaluación se busca que el proyecto, antes de ejecutarse, sea ambientalmente viable.

En teoría, entonces, la EIA es un instrumento de gestión ambiental preventivo idóneo para el desarrollo de proyectos que acarren impactos ambientales, sociales y económicos. Sin embargo, el juicio de la sociedad y de la Defensoría del Pueblo demandaba la revisión profunda del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental (SEIA).

En ese contexto, y a pesar que la EIA requiere un análisis interdisciplinario, decidimos realizar un análisis

legal del procedimiento de la EIA, enfocándonos en su carácter preventivo. En esa línea, nos formulamos las siguientes preguntas a ser respondidas al finalizar la investigación:

¿Es el procedimiento para la emisión de la certificación ambiental defectuoso?

¿Es este procedimiento defectuoso porque contribuye a la desnaturalización del carácter preventivo de la EIA?

Metodología

En tanto nuestra hipótesis se refiere a que la respuesta a ambas preguntas es positiva, aplicamos el método inductivo para confirmarlo. Conforme se puede advertir, la hipótesis a verificar es una afirmación causal correlacional; en ese sentido, decidimos, primero, demostrar las variables de causa y consecuencia, para luego advertir la correlación entre ellas. A continuación, indicamos cada una de ellas.

- **Causa:** El procedimiento para la emisión de la certificación ambiental es defectuoso. Para demostrar la causa, fue necesario confirmar que las reglas en torno al procedimiento de emisión de certificación ambiental establecidas en la normatividad de la actividad minera de explotación⁴ mostraban signos oscuros, imprecisos u obsoletos.⁵
- **Consecuencia:** Desnaturalización del carácter preventivo de la EIA. Una vez que advertimos la causa —las reglas del procedimiento de emisión de certificación ambiental de la actividad minera de explotación— fue necesario advertir si ellas afectaban el carácter preventivo de la EIA. Es decir, si dichas reglas alteraban la prevención de los impactos ambientales y sociales, así como la adopción de medidas para evitar o atenuar los potenciales impactos que se deriven de la actividad de un proyecto. En ese sentido, el análisis se realizó en cada una de las etapas del procedimiento para la emisión de la certificación ambiental —focalización, elaboración del estudio de impacto ambiental, análisis técnico del estudio de impacto ambiental y decisión—.
- **Correlación:** causa «contribuye» a consecuencia. Para confirmar la correlación, revisamos los estudios de impacto ambiental aprobados durante el periodo 2010-2014, enfocándonos en cada una de las etapas del procedimiento de su emisión de certificación ambiental. Allí se notó el resultado de la aplicación de las reglas establecidas en la normatividad ambiental minera de explotación.

Lamentablemente, en la fecha que se culminó la investigación, solo se contaba con estudios de impacto ambiental aprobados bajo el Reglamento Ambiental de las actividades minero metalúrgicas.

Principales hallazgos

A continuación, indicaremos los principales hallazgos encontrados en cada una de las etapas del procedimiento de la EIA —focalización, elaboración del estudio de impacto ambiental, análisis técnico del mismo y decisión— a la luz de la siguiente normatividad ambiental minera de explotación: el Reglamento Ambiental de las Actividades Minero Metalúrgicas (RAAMM), Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento minero (RPGAAEB); y, la Ley de Promoción de la Inversión para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible (LPICE).

En el caso de la LPICE, cabe advertir que en algunas etapas omitiremos mencionar los hallazgos de la mencionada ley, toda vez que durante la elaboración de la presente investigación no había sido reglamentada.⁶

1. Principales hallazgos en la etapa de focalización

El RAAMM y el anexo IV del Reglamento de la Ley del SEIA no establecen criterios para la elaboración de los términos de referencia.

Por su parte, el RPGAAEB deja a discrecionalidad de la autoridad competente la elaboración de los términos de referencia comunes y la evaluación para la aprobación de los términos de referencia especiales, sin indicar algún parámetro a dicho otorgamiento. Por ejemplo, no exige establecer la motivación de la decisión y la aplicación del principio de interdicción de la arbitrariedad, mediante la aplicación de los criterios de razonabilidad y racionalidad.

Asimismo, la LPICE omite indicar directrices y/o principios bajo los cuales serán desarrollados los términos de referencia en el reglamento. Este es un défi-

4 Reglamento Ambiental de las Actividades Minero Metalúrgicas, Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento minero; y, la Ley de Promoción de la Inversión para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible.

5 Se entiende por norma jurídica defectuosa cuando la legislación vigente tiene deficiencias. La tipología de normas jurídicas defectuosas son aquellas que muestran signos oscuros, imprecisos, entre otros.

6 Actualmente, la reglamentación de esta ley ya se encuentra establecida.

cit grave si se considera la importancia de señalarlos para que la potestad reglamentaria tenga una dirección a seguir.

De la revisión de los estudios de impacto ambiental aprobados en el período 2010-2014, se advirtió que existen estudios que desarrollan cada temática de forma distinta e, incluso, no existe una secuencia lógica entre la identificación de impactos y su manejo.

2. Principales hallazgos en la etapa de la elaboración del estudio de impacto ambiental

El RAAMM y el anexo IV del Reglamento de la Ley del SNEIA, únicamente, requiere el uso de métodos cuantitativos para la identificación de los impactos ambientales, dejando de la lado la aplicación de los métodos cualitativos. Adicionalmente, no se requiere la aplicación de metodología para la valoración, comparación y establecimiento de las medidas de mitigación, ante impactos ambientales y sociales.

Por su parte, el RPGAAEB subsana parcialmente las deficiencias que presentaba el RAAMM con relación a esta etapa. No obstante, omite referirse a la aplicación de metodologías para la evaluación de los impactos culturales en su artículo 42. Adicionalmente, el referido artículo señala que deberá aplicarsela metodología generalmente aceptada por organismos nacionales e internacionales y usualmente utilizada para la actividad minera. En esa línea, consideramos que lo categorizado como «usualmente utilizada» no necesariamente es el adecuado e idóneo para la identificación y evaluación de los impactos ambientales, ejemplo de ello es la aplicación de la matriz de Leopold.⁷

De la revisión de los Estudios de Impacto Ambiental aprobados en el período 2010-2014, se verifica que en aquellos referidos a Tía María, Conga y Shauindo se aplica la metodología de Leopold. Ello resulta preocupante considerando las críticas a esta metodología, en tanto su evaluación individualiza los elementos del medio ambiente y no los interrelaciona, lo que genera una identificación de impactos de forma parcial.

No obstante, en algunos casos, los estudios han sido complementados por la aplicación de otras metodologías; no obstante, se mantiene el énfasis en la evaluación cuantitativa, en detrimento de la cualitativa.

3. Principales hallazgos en la etapa del análisis técnico del estudio de impacto ambiental

El RAAMM establece discrecionalidad para el análisis técnico del estudio de impacto ambiental; no obstante, omite establecer parámetros/directrices bajo los cuales la autoridad competente debe realizar la evaluación de dicho estudio.

Por su parte, el RPGAAEB establece que el análisis del estudio de impacto ambiental deberá realizarse en función a la verificación del cumplimiento de los términos de referencia. Sin embargo, se debería agregar ciertos criterios de sustentabilidad para la evaluación para evitar que se trate de una mero check list. Asimismo, en caso de que los términos de referencia presenten algún vacío o deficiencia, podría generar que el contenido del estudio lo reitere en fases posteriores.

De la revisión de los Estudios de Impacto Ambiental aprobados en el período 2010-2014, hemos advertido que los informes sustentatorios de la resolución aprobatoria del estudio, en la sección referida a la evaluación, no establece los criterios que ha tenido la autoridad competente; por el contrario, únicamente establece un resumen de las observaciones y de sus levantamientos.

4. Principales hallazgos en la etapa de la decisión

El RAAMM omite establecer criterios bajo los cuales la autoridad competente tome la decisión de declarar o no la viabilidad ambiental del proyecto. Esto es preocupante, porque los interesados tienen el derecho de saber cuáles fueron las razones por las que se permite que se desarrolle el proyecto minero a pesar de la generación de impactos. Lamentablemente, omisiones de este tipo generan conjeturas erróneas.

Por su parte, el RPGAAEB establece taxativamente que el informe técnico final contendrá la motivación

⁷ Conforme lo indica Luis Enrique Sánchez, la metodología de la matriz de Leopold del año 1971 realiza la evaluación de los impactos ambientales en función a los componentes del ambiente de forma individual, sin mediar una interrelación e interacción entre una acción y un comportamiento ambiental.

de la resolución aprobatoria. No obstante, de la revisión del artículo que señala el contenido del referido informe, hemos advertido que la regulación ha omitido indicar criterios o principios bajo los cuales se debe aprobar o desaprobar un estudio de impacto ambiental.

De la revisión de los estudios de impacto ambiental aprobados en el período 2010-2014, se observa que el Informe Técnico Sustentatorio debería contener las razones que expliquen su aprobación. Sin embargo, hemos notado que, en realidad, este es tan solo un resumen del estudio de impacto ambiental y se omite

explicar las razones por las que la autoridad decidió aprobar el estudio.

Conclusión

Conforme se ha indicado en el tercer apartado del presente artículo, se advierte que la normatividad ambiental de explotación minera omite aspectos relevantes en cada una de las etapas de la EIA. Ello deriva en la adopción de medidas para la atenuación de los potenciales impactos bajo un contexto parcial, lo que contribuye a que se pierda la dirección o la finalidad de la EIA, es decir, se pierde su carácter preventivo.

TU TESIS EN 2000 PALABRAS

FORMATO DE ENVÍO

Nombre: Lizbet Andrea Vásquez Bocanegra
Título original de la tesis: Análisis de la Certificación Ambiental en la Actividad de Explotación en la Gran Minería en el Perú
Carrera: Derecho
Nombre del asesor: Eliana Ames y Eliana Torres
Universidad: Femenina del Sagrado Corazón
Fecha de sustentación: 21 de diciembre de 2015
Calificación: 18
¿La tesis ha sido publicada o está disponible en internet? No, solo referencia.