

Consideraciones jurídicas sobre la importancia de contar con un eficiente aparato ambiental en el Perú



DIEGO SAN MARTIN VILLAVERDE

Abogado por la Universidad de Lima.

SUMARIO:

- I. Introducción.
- II. La relevancia del Estado Peruano.
- III. Marco jurídico de la relación Ambiente-Estado.
- IV. Instrumentos de Protección Ambiental:
Una aproximación al Estudio de Impacto Ambiental –EIA.
- V. A modo de conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

El Perú se ha caracterizado, por lo general, por su impresionante diversidad biológica y condiciones climáticas, pero hoy ya no nos vemos anonadados por lo que nos brinda en ese aspecto, sino por la preocupación que encierra la contaminación, depredación y degradación de aquello mismo que nos asombraba.¹

Solíamos pensar que proteger el ambiente era consecuencia de un fin meramente económico (posiblemente algunos siguen considerándolo de esa manera), pero la importancia plena del Derecho Ambiental destaca que *“el derecho no puede reducir su esfera de protección a los intereses patrimoniales, teniendo un carácter de universalidad”*.²

Sin perjuicio de ello, debemos ser conscientes de que *“las actividades económicas en nuestro país son fundamentalmente primarias, por lo tanto dependen del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”*.³

Sin duda, pensamos que aprovechar los recursos naturales es efectivamente obtenerlos hasta no divisar más de ellos, lo cual es errado y, sobre todo, contraproducente, pues disminuye la calidad de dichos recursos, lo que impediría un posterior aprovechamiento.

En este escenario, ¿por qué requiere nuestro país de un eficiente marco jurídico? Pues porque uno debe normar conociendo el estado vigente de la realidad.

Nuestro país está “golpeado” por las fuertes inversiones, que si bien refuerzan la alicia económica nacional (hoy en día fuerte y admirada en el extranjero), debilitan, conforme al tipo de prácticas empleadas, la calidad de los recursos naturales y la diversidad biológica.

II. LA RELEVANCIA DEL ESTADO PERUANO

Nuestro país requiere de un aparato ambiental eficiente, con lo que debe aclararse que no criticamos la forma de sancionar o de normar

1. La Política Nacional del Ambiente se sustenta en el análisis situacional que se sintetiza a continuación:

“1. El Perú es uno de los 35 países con mayor diversidad biológica del mundo, por su gran variedad genética, especies de flora y fauna y ecosistemas continentales y marinos. Con alrededor de 25 000 especies de flora, es el quinto país en número de especies (10% del total mundial), de las cuales 30% son endémicas; posee numerosas plantas de propiedades curativas y utilizadas (4 400 especies); posee numerosas especies domesticadas nativas (182); es el segundo en especies de aves (7 816 especies); y es el tercero en especies de anfibios (408 especies) y mamíferos (462 especies). Posee 11 ecorregiones, 28 de los 32 tipos de clima y 84 de los 117 zonas de vida del mundo.

2. En el país existen al menos 66 millones de hectáreas de bosques, en el noveno país en bosques, el cuarto en bosques tropicales y posee el 13% de los bosques amazónicos. Tiene 7.6 millones de hectáreas de tierras de protección y más de 18 millones de hectáreas en áreas naturales protegidas. Si bien existen 12 000 lagos y lagunas, y 77 660m3 de agua/habitante; sin embargo, el recurso hídrico se distribuye de manera muy heterogénea en el territorio nacional, mientras que en la Costa solo se dispone del 2% de agua, ahí se localiza el 55% de la población; en tanto la Selva dispone el 98% de agua, solo mantiene el 14% de la población nacional. Se estima que el consumo nacional de aguas superficiales es de 20 mil millones de m3/año.

(...)

3. El Perú es un país pluricultural, con más de 74 familias etnolingüísticas, y 72 grupos étnicos. La legislación peruana reconoce los derechos de acceso a la información, participación ciudadana, justicia ambiental, y la no discriminación por raza, sexo, condición socioeconómica, entre otros; sin embargo, son pocas y dispares las avances en su efectiva implementación.”

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS, NORMAS E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL DEL VICEMINISTERIO DE GESTIÓN AMBIENTAL DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE. Gestión Ambiental. En: Compendio de la Legislación Ambiental Peruana (Digital), Volumen III. Lima: Noviembre, 2009, pp. 14-17.

2. CAITÁNEO, José Luis. *Doño Ambiental*. En: Dromi, Roberto (Director). *Reparación Ambiental*. Serie de Servicios Públicos No. 4. Buenos Aires-Madrid: Editorial Ciudad Argentina, 2002, p. 102.

3. ANDALLIZ WESTREICHER, Carlos. *Manual de Derecho Ambiental*. Lima: PROTERRA, 2006, p. 40.

que ofrecen actualmente los diferentes cuerpos normativos, sino que requiere mayor exactitud y eficacia, ciertamente.

Nos explicamos. El Perú cuenta con un marco jurídico en la materia ambiental, es más, en cada sector de nuestro ordenamiento se regulan las implicancias ambientales de cada actividad. Es decir, contamos con un aparato ambiental. La pregunta real sería: ¿es eficiente nuestro aparato ambiental?

No lo es. ¿Cuál es punto de contar con principios del Derecho en la temática ambiental y de cuerpos normativos sobre esta materia si no se aplican eficientemente?

La Real Academia Española define eficiencia como aquella *“capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado”*.⁴

En ese sentido, ¿de qué disponemos para hacer frente a las adversidades de las actividades en contra del ambiente? Algo que ya tenemos a disposición, nuestro marco jurídico (o regulatorio, si así se desea).

Entonces, el gran problema no es que no contemos con un aparato jurídico-ambiental, sino que (i) no lo aplicamos porque no sabemos cómo hacerlo; o (ii) porque simplemente no nos aborda la necesidad de hacerlo por no conocer las implicancias de una situación determinada.

Nos orientamos por la segunda opción. Las personas no conocen el daño ambiental. Las empresas lo conocen (a veces, no), pero no les importa con tal de lograr sus objetivos (sin per-

juicio de aquellas que realizan prácticas responsables con el ambiente); mientras que el Estado debe ser el promotor del manejo sostenible del ambiente y de sus componentes, por lo que el hecho de que las personas no conozcan lo que significa el daño ambiental y sus consecuencias es inaceptable y lo hace responsable.

Como bien destaca Fernando de Trazegnies:

*“La problemática del daño ambiental nos confronta con una patología de la economía liberal que desvirtúa el mercado al afectar gravemente los mecanismos de oferta y demanda para la asignación de recursos”*⁵

Para nosotros, el daño ambiental resulta la lesión de un bien jurídico protegido que es el ambiente y, particularmente, es aquel desmedro contra el entorno, que incluye a la naturaleza, los recursos naturales y las relaciones del todo con el hombre, pero teniendo en cuenta que el antropocentrismo es arduamente criticado y que resulta relevante la consideración de ver a todos los seres vivos en un plano de igualdad a efectos de una pertinente regulación de la protección ambiental.

Michael Jacobs utiliza el término eficiencia en la materia ambiental de forma interesante y que vale considerarlo. Así pues, este autor parte del análisis del impacto ambiental:

“La acumulación de dióxido de carbono en la atmósfera es un impacto ambiental nocivo, causado por el consumo de diversos recursos ambientales, particularmente combustibles fósiles (...) El estaban ‘im-

4 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española. En: <http://www.rae.es>. Consultado el 10 de diciembre de 2010.

Cabe la pregunta: ¿Existe alguna diferencia entre eficacia y eficiencia? De acuerdo a Gómez Orea: “La eficacia evalúa la capacidad de la medida para cubrir los objetivos que se pretenden, incluye el impacto residual y el impacto de la propia medida; la eficiencia se refiere a la relación existente entre los objetivos que consigue y los medios necesarios para conseguirlo” GÓMEZ OREA, Domingo. *Evaluación de Impacto Ambiental*. Segunda Edición. Barcelona: Ediciones Mundi-Prensa, 2002, p. 346.

5 DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. *Estrategias de Derecho Privado para conservar la naturaleza*. En: CARRUTERO LECCA, Francisco. *Derecho del Medio Ambiente. Selección de Lecturas. Materiales de enseñanza*. Lima: Studio Editores, 2006, p. 197.

pacto ambiental' de la cadena es el que la sostenibilidad busca limitar. Es ahí donde radican los límites al crecimiento; por ejemplo, la sostenibilidad requiere que los incrementos de dióxido de carbono atmosférico se limiten al nivel al cual el calentamiento global se considere tolerable, pero una restricción aquí no significa que haya límites para cualquiera de los demás eslabones de la cadena (...) Entre cada causa y su efecto hay lo que podríamos llamar un proceso de transformación, y este proceso tiene una relación de eficiencia: la cantidad del efecto producida por una cantidad dada de la causa (...) La expansión económica no tiene por qué causar más degradación del medio ambiente si la 'eficiencia ambiental' de la producción aumenta proporcionalmente. En efecto, si la eficiencia aumenta más que la producción, puede reducirse el impacto ambiental de una actividad económica (...) Al aumentar la eficiencia, no solamente el círculo de impacto ambiental retorna a la frontera de la sostenibilidad, sino que además esto se logra incluso mientras aumentan el ingreso y el bienestar".⁶

De esta manera, corroboramos la importancia de la eficiencia aplicada a nuestro aparato ambiental.

En relación a ello, Iván Lanegra reflexiona de la siguiente manera:

"¿Cuánto cuesta una buena política medioambiental? En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), grupo que incorpora a los países más industrializados del mundo, el costo de la regulación ambiental ha repre-

sentado históricamente entre un 2 y un 2,5% del Producto Bruto Interno, aunque varios países de este grupo tienen en la actualidad niveles más altos (...) No tenemos un estudio que haya calculado estos indicadores para el Perú con un nivel similar de detalle. Estudios preliminares nos demuestran que en nuestro país el gasto público y privado llegaría apenas al 0,61% del PBI. De otro lado, el costo que sufre el país como consecuencia del deterioro ambiental es de aproximadamente un 3,9% del PBI (...) Queda claro que algo no está funcionando bien".⁷

Como bien afirma Lanegra, algo no anda bien, más allá de remitirnos a un plano estrictamente económico, lo cual no es nuestra intención, pero que asociamos debidamente a este punto tan importante, como es el correcto funcionamiento de un mecanismo.

Es por ello que se requiere de un aparato ambiental eficiente en nuestro país que aborde situaciones clave como el conocimiento por parte de las personas, empresas y demás de las consecuencias y el real significado de daño ambiental. Asimismo, se deben sentar bases que contemplen lo mejor que puede realizar un Estado para lograr dicho objetivo, al igual que las empresas y, sobre todo, incidir enfáticamente en la institución de la participación ciudadana y los derechos fundamentales que de ella surjan.

III. MARCO JURÍDICO DE LA RELACIÓN AMBIENTE-ESTADO

Debemos referir que, "desde 1979, nuestro sistema jurídico constitucionalizó la cuestión

6 JACOBS, Michael. *La Economía Verde: medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*. Barcelona: Icaria-Fuher, 1996. pp. 187-189.

El autor incluso menciona que "para los recursos renovables, un incremento de la eficiencia ambiental puede definirse como un instrumento de los tasas de producto sostenibles: esto es, la capacidad de obtener una tasa más elevada de aprovechamiento sin causar agotamiento a largo plazo del recurso ni otras formas asociadas de degradación del medio ambiente (tales como contaminación de agua y pérdida de hábitats)" (p. 191).

7 LANEGRA, Iván. *El (ausente) estado ambiental: razones para la reforma de las instituciones y las organizaciones públicas ambientales en el Perú*. Lima: Aleph Impresiones, 2008. p. 47.

ambiental⁸, que posteriormente seguiría la Constitución de 1993.

Es menester, en este escenario, ofrecer el marco normativo que contempla el protagonismo de nuestro Estado frente a los asuntos ambientales.

De esta manera, el artículo 3 de la Ley General del Ambiente dispone que:

"El Estado, a través de sus entidades y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidas en la presente Ley".

En efecto, la obligación que tiene el Estado por ser el principal promotor del respeto al ambiente recae en las disposiciones legales establecidas en nuestro ordenamiento jurídico.

Así pues, conforme al artículo 67° de nuestra Constitución de 1993: *"El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales".*

En concordancia, dispone el artículo 7° de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales:

"Es responsabilidad del Estado promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a través de las Leyes especiales sobre la materia, las políticas del desarrollo sostenible, la generación de la infraestructura de apoyo a la producción, fomento del conocimiento científico tecnológico, la libre iniciativa y la innovación productiva. El Estado impulsa la transformación de

los recursos naturales para el desarrollo sostenible".

Nuestra Carta Magna, así como la mencionada Ley Orgánica dedican una normativa sólida y precisa, afirmando que el Estado es el principal promotor de la elaboración y respeto por los planes, programas y estrategias que conciernen a la preservación del ambiente.

Ahora bien, el artículo 4 de la Ley de Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, Ley No. 26839, establece que:

"El Estado es soberano en la adopción de medidas para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. En ejercicio de dicha soberanía el Estado norma y regula el aprovechamiento sostenible de los componentes de la diversidad biológica".

El enunciado de dicho artículo es pertinente. El punto central es la protección de la diversidad biológica. Recordemos que nuestro país adoptó, en esta materia, el Convenio sobre Diversidad Biológica adoptado en Río de Janeiro mediante la Resolución Legislativa No. 26181, la cual fue publicada en el Diario Oficial "El Peruano", con fecha 12 de mayo de 1993.

Al respecto, cabe hacer una atinencia. Nuestra Constitución de 1993 se promulgó con fecha 29 de diciembre de 1993, se publicó el día 30 del mismo mes y año señalado y finalmente, entró en vigencia el 31 de diciembre de 1993. Conforme a ello, el Convenio se adoptó cuando la Constitución de 1979 aún se encontraba vigente, con lo que se demuestra la efectiva "constitucionalización" del tema ambiente desde aquella Carta Magna, resaltando, en este aspecto, la protección de la diversidad biológica.⁹

8 FQY VALENCIA, Pierno. *El derecho ambiental peruano y la Ley General del Ambiente, Ley 28571. Un estudio de la cuestión.* En: Foy Valencia, Pierno (Editor). *Ensayos Jurídicos Contemporáneos: Testimonio de una huella académica.* Lima: Pacífico Editores, 2006, p. 83.

9 A mayor abundancia, citemos el artículo 3° del Convenio sobre Diversidad Biológica adoptado en nuestro país mediante la Resolución Legislativa No. 26181: *"De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia*

Prosiguiendo con los aspectos del marco regulatorio donde se contempla al Estado como promotor de la protección del ambiente, consideramos adecuado citar el artículo 2.1 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley No. 28245:

"El Sistema Nacional de Gestión Ambiental se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos ministerios, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas a nivel nacional, regional y local que ejerzan competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales; así como por los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental, contando con la participación del sector privado y la sociedad civil".

Este artículo es sumamente interesante, pues resalta que el Estado no es el único promotor de todo acto responsable y sostenible frente al ambiente, sino que extiende ello al sector privado y la sociedad civil. Ello es adecuado, pues como he-

mos sostenido a lo largo de esta tesis, los actores que deben propiciar el respeto por el ambiente y la diversidad biológica deben ser el Estado, las empresas y las personas (actuando como agente social), contando con mecanismos adecuados de conocimiento de la materia y mediante un sistema de acceso a la información efectivo.

Por último, consideramos prudente señalar la Décimo Novena Política de Estado dispuesta en el Acuerdo Nacional, suscrito con fecha 22 de julio de 2002, durante el mandato presidencial de Alejandro Toledo¹⁰, según la cual se precisa la actuación del Estado frente al desarrollo sostenible y a la gestión ambiental, toda vez que las políticas de Estado afirman su labor frente a los asuntos de relevancia ambiental, así como la pobreza y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Nuestra Ley General del Ambiente adopta en su marco normativo, de forma concordante, dicha política. A saber, de acuerdo al artículo 10^o de la mencionada Ley:

política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional".

- 10 "Nos comprometemos a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú. Nos comprometemos también a institucionalizar la gestión ambiental pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centros poblados y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país. Con ese objetivo el Estado: (a) fortalecerá la institucionalidad de la gestión ambiental optimizando la coordinación entre la sociedad civil, la autoridad ambiental nacional, los sectoriales y los niveles de gestión descentralizada, en el marco de un sistema nacional de gestión ambiental; (b) promoverá la participación responsable e informada del sector privado y de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales y en la vigilancia de su cumplimiento, y fomentará una mayor conciencia ambiental; (c) promoverá el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino costeras así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio; (d) impulsará la aplicación de instrumentos de gestión ambiental, privilegiando las de prevención y producción limpias; (e) incorporará en las cuentas nacionales la valoración de la oferta de los recursos naturales y ambientales, la degradación ambiental y la internalización de los costos ambientales; (f) estimulará la inversión ambiental y la transferencia de tecnología para la generación de actividades industriales, mineras, de transporte, de saneamiento y de energía más limpias y competitivas, así como del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, la biotecnología, el biocomercio y el turismo; (g) promoverá y evaluará permanentemente el uso eficiente, la preservación y conservación del suelo, sabiduría, agua y aire, evitando las externalidades ambientales negativas; (h) reconocerá y defenderá el conocimiento y la cultura tradicionales indígenas, regulando su protección y registro, el acceso y la distribución de beneficios de los recursos genéticos; (i) promoverá el ordenamiento urbano, así como el manejo integrado de residuos urbanos e industriales que estimule su reducción, reuso y reciclaje; (j) fortalecerá la educación y la investigación ambiental; (k) implementará el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para asegurar la participación ciudadana, la coordinación multisectorial y el cumplimiento de las empresas de los criterios y condiciones de protección ambiental; (l) regulará la eliminación de la contaminación sonora; (m) cumplirá los tratados internacionales en materia de gestión ambiental, así como facilitará la participación y el apoyo de la cooperación internacional para recuperar y mantener el equilibrio ecológico; y (n) desarrolló la Estrategia Nacional de Comercio y Ambiente".

"Las políticas de Estado integran las políticas ambientales con las demás políticas públicas. En tal sentido, los procesos de planificación, decisión y ejecución de políticas públicas en todos los niveles de Gobierno, incluyendo las sectoriales, incorporan obligatoriamente los lineamientos de la Política Nacional del Ambiente". (El subrayado es nuestro).

Por lo tanto, todo acuerdo que permita efectivizar el manejo y gestión del ambiente debe estar debidamente establecido en la Política Nacional del Ambiente. Y, nos preguntamos, ¿es posible relacionar a aquellas políticas públicas o del Estado con el daño ambiental? La respuesta es afirmativa y encontramos expresa mención en la norma.

Según el artículo 11 literal b) de la Ley General del Ambiente, se establecen los lineamientos ambientales básicos de las políticas públicas, precisando que el diseño y aplicación de dichas políticas considera:

"La prevención de riesgos y daños ambientales, así como la prevención y el control de la contaminación ambiental, principalmente en las fuentes emisoras. En particular, la promoción del desarrollo y uso de tecnologías, métodos, procesos y prácticas de producción, comercialización y disposición final más limpias".

Así pues, en virtud del Decreto Supremo No. 012-2009-MINAM se aprobó la Política Nacional del Ambiente, el que para su elaboración fue sometido a consulta pública el 06 de marzo del 2009.

Entonces, tenemos un marco jurídico en materia ambiental adecuado y dispuesto a hacer frente a situaciones atentatorias contra el ambiente y sus componentes. ¿Qué debe hacer el Estado Peruano para contar con un aparato ambiental eficiente?

Hemos determinado que efectivamente existe un aparato ambiental. Como ejemplo de ello, véase las normas que citamos para determinar que se contempla al Estado como promotor de la protección al ambiente.¹¹

Por eso, lograr una institucionalidad ambiental en el país es el primer paso para precisar nuestra propuesta de eficiente aparato ambiental. En este contexto, Iván Lanegra manifiesta en la introducción de su obra "El (Ausente) Estado Ambiental":

*"Sostendremos que la institucionalidad ambiental del país es una variable central para explicar los problemas ambientales que enfrentamos. Por instituciones entendemos la estructura conformada por reglas formadas, normas informales y los mecanismos destinados a asegurar que las anteriores se cumplan. Esta estructura proporciona los incentivos y las restricciones que dan forma a las decisiones humanas (...). En consecuencia, al hablar de institucionalidad ambiental estamos haciendo referencia al componente de las instituciones que sirven de marco a las decisiones que pueden influenciar significativamente en estado del ambiente".*¹²

Ello es de suma importancia, pues de acuerdo al autor, el Estado debe proporcionar información adecuada y deberá otorgar, a efectos de ello, instituciones conocedoras de la materia ambiental para que puedan estar al tanto de cualquier irregularidad y que estará, sobre todo, a disposición de todos,

En ese sentido, debe entenderse institución como aquella conducta adecuada en un contexto determinado, conciencia que se forma con la debida información y propaganda eficiente.

Para poder pasar al detalle de nuestras propuestas específicas y concretas sobre la labor del

11 Evidentemente, existen muchas otras normas, pero destacamos las acotadas en virtud de concordancias que creemos se dan con la Ley General del Ambiente y su cuerpo normativo en las materias específicas.

12 LANEGRA, Iván. Op. Cit., pp. 21-22.

Estado para evitar el daño ambiental y lograr un eficiente aparato ambiental, precisamos los mecanismos ambientales de defensa.

IV. INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL: UNA APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL -EIA

La defensa del ambiente resulta una labor compleja, sobre todo, para un país en el cual se goza de amplias condiciones para aprovechar recursos naturales. Claro está que con condiciones nos referimos a barreras muy fáciles de pasar.

No obstante, es tan importante para nuestro país el aprovechar sosteniblemente los recursos naturales, en virtud de sus características y la importancia para el régimen económico nacional,

Entonces, ¿de qué manera protegemos nuestro ambiente del daño? Pues para ello debe tenerse en cuenta debidamente los instrumentos de gestión ambiental (IGA).¹³

Los IGA son instrumentos que, a su vez, tienen cualidades particulares y es por eso que se dividen en los siguientes grupos¹⁴:

- Instrumentos Preventivos: son aquellos que evitan que se generen impactos que afecten negativamente el ambiente. Por ejemplo: EIA, Planes de Manejo de Recursos Naturales, Planes de Ordenamiento Ambiental, Planes de Prevención, etc.
- Instrumentos de Control: permiten verificar el cumplimiento de las obligaciones y las prácticas más adecuadas para mejorar las condiciones ambientales. Por ejemplo: parámetros de calidad y de emisión,

programas de monitoreo, auditorías ambientales, mecanismos y procedimientos de fiscalización, clasificación e inventarios de especies, etc.

- Instrumentos de Reparación: pretenden corregir el deterioro ambiental, revirtiéndolo en la medida de lo posible, a la situación original o a un nivel aceptable. Por ejemplo: PAMA, planes de rescate y reproducción de recursos naturales, vedas, seguros ambientales, etc.
- Instrumentos Financieros: facilitan el flujo de recursos económicos para la gestión ambiental. Por ejemplo: FONAM, FONANPE, fideicomisos, cartas fianzas, etc.
- Instrumentos Económicos: buscan generar condiciones para facilitar el cumplimiento de obligaciones ambientales. Por ejemplo: permisos, licencias, tributos, autorizaciones, etc.
- Instrumentos de Información: generan información para la toma de decisiones y para una mejor participación de la sociedad en la gestión ambiental. Por ejemplo: Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), TUPA, etc.
- Otros.

Entonces, ¿caso resultan los instrumentos de gestión ambiental suficientes para lograr la defensa del ambiente? Lo que debe aseverarse es que dichos instrumentos se deben aplicar en la medida que se decida ejecutar un proyecto, es ahí que se hará efectiva la utilización de los mencionados instrumentos.¹⁵

13 Artículo 16^o, numerales 1 y 2 de la Ley General del Ambiente:

"Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias. Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país."

14 Conforme a los materiales de clase de Ada Alegre para el Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (2010-I) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cfr. Ley General del Ambiente.

15 Artículo 17.2 de la Ley General del Ambiente:

"Constituyen instrumentos de gestión ambiental los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o fo-

En ese escenario, el Estudio de Impacto Ambiental es aquel informe que contiene la evaluación ambiental de un proyecto.¹⁶

Así pues, la Evaluación de Impacto Ambiental es un término global, es decir el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) contempla: (i) Declaración de Impacto Ambiental (Categoría I); (ii) Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (Categoría II); (iii) Estudio de Impacto Ambiental Detallado (Categoría III) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).¹⁷

Como hemos podido connotar, la diferencia entre estos componentes radica en el grado de

impacto ambiental negativo, lo que se corrobora debidamente con el artículo 4 de la Ley del SEIA, Ley No. 27446.¹⁸

En este contexto, es pertinente conocer impacto ambiental que, según el Anexo I del Reglamento del SEIA, se define como la "alteración positiva o negativa de una o más de los componentes del ambiente, provocada por la acción de un proyecto".¹⁹

En los casos referidos, el impacto es siempre negativo, lo que implica tomar medidas de prevención, mitigación, correctivas y compensatorias.

tales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; los límites máximo permisibles; la certificación ambiental; las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el acápite precedente."

16. Pues bien, el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo No. 019-2009-MINAM dispone en su artículo 14^o que:

"La evaluación de impacto ambiental es un proceso participativo, técnico-administrativo, destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos ambientales negativos que pueden derivarse de las políticas, planes, programas y proyectos de inversión, y asimismo, armonizar sus impactos positivos".

17. De acuerdo al artículo 36^o del Reglamento del SEIA:

Categoría I - Declaración de Impacto Ambiental (DIA): Estudio ambiental mediante el cual se evalúan los proyectos de inversión respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales negativos leves.

Categoría II - Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd): Estudio ambiental mediante el cual se evalúan los proyectos de inversión respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales negativos moderados.

Categoría III - Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d): Estudio ambiental mediante el cual se evalúan los proyectos de inversión respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales negativos significativos.

18. Específicamente, dispone el artículo 4.1 de la Ley del SEIA que la categorización de proyectos de acuerdo al riesgo ambiental es la siguiente:

Categoría I - Declaración de Impacto Ambiental.- Incluye aquellos proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo.

Categoría II - Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado.- Incluye los proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados y cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas fácilmente aplicables. Los proyectos clasificados en esta categoría requerirán de un Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd).

Categoría III - Estudio de Impacto Ambiental Detallado.- 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. Los proyectos de esta categoría requerirán de un Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d).

19. Punto 8, Anexo I-Definiciones, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo No. 019-2009-MINAM.

Este aspecto relevante, nos permite deslindar una diferencia con el daño ambiental. ¿Impacto ambiental es lo mismo que daño ambiental? La respuesta es negativa. Mientras que el daño ambiental es siempre contraproducente y producto de omisiones y acciones perjudiciales contra el ambiente, el impacto ambiental no es necesariamente negativo y es producto de una acción (aunque también una omisión), como los proyectos de inversión que menciona nuestra Ley y Reglamento del SEIA. Asimismo, puede ser positivo y tendrá grados bien definidos para los que se requerirán distintos Estudios de Impacto Ambiental (o una Declaración de Impacto Ambiental, según sea el caso).

Así pues, el artículo 25 de la Ley General del Ambiente establece que:

“Los Estudios de Impacto Ambiental – EIA son instrumentos de gestión que contienen una descripción de la actividad propuesta y de los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el medio ambiente físico y social, a corto y largo plazo, así como la evaluación técnica de los mismos. Deben indicar las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables e incluir un breve resumen del estudio para efectos de su publicidad. La ley de la materia señala los demás requisitos que deben contener los EIA”.

Entonces, la precisada Ley refiere la importancia de los Estudios de Impacto Ambiental, toda vez que indican los puntos que deben seguirse para su elaboración, así como su finalidad. Así pues, se destaca que:

“En esencia, la aprobación de un EIA implica que el proyecto a ejecutarse es ambiental-

mente viable. Más que un “permiso ambiental”, como comúnmente se llama a los estudios ambientales, el EIA es un requisito previo fundamental con el que necesariamente se debe contar antes del inicio de las operaciones”²⁰

A modo de antecedente (normativo), Carlos Andalúz señala que:

“La obligación de realizar Estudios de Impacto Ambiental (EIA) surge en el Perú el 8 de septiembre de 1990, con la publicación del CMARN. No obstante, el Artículo 8 que consignaba tal obligación fue derogado por el Decreto Legislativo 757 (08.noviembre.1991), Ley Marco para el Crecimiento de las Inversiones Privadas, pero esta misma ley reguló en su artículo 51 lo referente a esta materia. Este artículo, a su vez, ha sido modificado por la Ley 26786, Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades (...)”²¹

Es posible, entonces, aseverar que el fin de la Evaluación de Impacto Ambiental, que se encuentra en el informe que resulta ser el Estudio de Impacto Ambiental²², se vincula con el desarrollo sostenible, pues, al fin y al cabo, pretende asegurar los recursos con los que se cuenta actualmente y que su calidad no se vea mermada a efectos de que las próximas generaciones puedan utilizarlos para satisfacer sus necesidades en la misma medida que nosotros lo hemos hecho y que aún hacemos.

En ese sentido, Guillermo Espinoza manifiesta que:

“La EIA no consigue el desarrollo sostenible per se, pero puede ayudar tempranamente

20 BARRIOS VARGAS, Francisco. Guía Jurídica de los Estudios de Impacto Ambiental de las Actividades Mineras. En: Revista Peruana de Derecho de la Empresa, No. 65, mayo 2008, p. 351.

21 ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. Op. Cit., pp. 440-441.

22 Al respecto, debemos mencionar al Plan de Manejo Ambiental, el cual “es la parte más importante del EIA. Si la finalidad esencial del EIA es prevenir los impactos ambientales negativos en el área de influencia de la zona en que se ejecutará el proyecto, el Plan de Manejo Ambiental es el instrumento específico para ello. En él se definen las acciones de control, minimización y previsión de los impactos a ejecutarse durante toda la vida del proyecto”. Barrios Vargas, Francisco. Op. Cit., p. 356.

para guiar a los responsables de la toma de decisiones en esa dirección. Incorpora los costos de las medidas de protección ambiental y pone a su disposición alternativas creativas para compatibilizar los diversos requisitos”²³

En efecto, se pretende involucrar a todos los actores que realizan actividades que afectan de una u otra forma al ambiente en la protección del mismo, de modo tal que sus actividades sean sostenibles y también productivas.

En concreto, la evaluación ambiental *“puede definirse como la identificación y valoración de los impactos (efectos) potenciales de proyectos, planes, programas o acciones normativas, relativos a los componentes físico-químico, bióticos, culturales y socioeconómicos del entorno”²⁴*.

Debemos referir que de acuerdo a la *National Environmental Policy Act (NEPA)*²⁵, que cita Carlos Andaluz:

“(…) los estudios de impacto ambiental deben incluir una descripción de la actuación que se propone, una presentación de sus objetivos y una descripción del medio afectado, incluyendo información, datos técnicos, resumen, mapas y diagramas relevantes y adecuados para permitir una evaluación de su impacto ambiental potencial para los organismos que lo revisan y el público”²⁶

Además, como bien esboza Guillermo Espinoza:

“La EIA es uno de los instrumentos preventivos de gestión ambiental que permite que las políticas ambientales puedan ser cumplidas y, más aún, que ellas se incorporen tempranamente en el proceso de desarrollo y de toma de decisiones. Por ende, evalúa y corrige las acciones humanas y evita, mitiga o compensa sus eventuales impactos negativos.”²⁷

Pues bien, resultó conveniente hablar de la Evaluación del Impacto Ambiental, toda vez que resulta fundamental su utilización, conforme a lo desarrollado en líneas precedentes.

Ramón Martín Mateo realiza un análisis superlativo entorno a este tema, que no podemos dejar de precisar. Así, el catedrático español señala que:

“Para Lee, uno de los autores que más ha profundizado en esta materia, una EIA puede ser definida en su formulación moderna como un proceso por el cual una acción que debe ser aprobada por una autoridad pública y que puede dar lugar a efectos colaterales significativos para el medio, se somete a una evolución sistemática cuyos resultados son tenidos en cuenta por la autoridad competente para conceder o no su aprobación (...). Pero, en definitiva, una EIA tiene el alcance y contenido que desee el legislador, se trata como veremos de una institución jurídica, por lo que habrá de estarse a lo que la Ley determine al respecto (...). Por nuestra parte, estimamos que la EIA es un procedimiento

23 ESPINOZA, Guillermo. *Fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), 2001, p. 16.

24 ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. *Op. Cit.*, pp. 437-438.

25 La NEPA, firmada por el Presidente Nixon en 1969, creó el sistema de protección ambiental en los Estados Unidos de América. Ella instituyó el mecanismo de obligar a toda agencia federal se implementen estudios de impacto ambiental como requisito a cualquier actividad que pudiera afectar significativamente el medio ambiente. La NEPA declaró como política pública nacional (Capítulo 55 de la NEPA) *“el reto de crear una relación armónica entre el hombre y el ambiente, mediante mecanismos que promuevan esfuerzos para la preservación o eliminación del daño al ambiente y bioesfera estimulando la salud y bienestar del hombre, así como enriqueciendo la comprensión de los sistemas ecológicos y la importancia de los recursos naturales para la Nación”*. En: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/2865>. Consultado el 20 de mayo de 2010.

26 ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. *Op. Cit.*, pp. 438-439.

27 ESPINOZA, Guillermo. *Op. Cit.*, pp. 18-19.

participativo para la ponderación anticipada de las consecuencias ambientales de una prevista decisión de Derecho público”²⁸ (El subrayado es nuestro).

La posición de Ramón Martín Mateo es fundamental para el desarrollo de este instrumento de gestión ambiental. En efecto, el correcto funcionamiento del mismo requiere no sólo de la participación del Estado, mediante sus autoridades competentes en la aprobación y otorgamiento de certificación ambiental, sino la del privado (acaso también del público) quien debe elaborar adecuadamente, conforme a la legislación ambiental y toda aquella relacionada a un determinado proyecto, un informe que plasme lo requerido para preservar el ambiente y la diversidad biológica en una zona concreta, aunque bien ello debe extenderse a todos, puesto que el ambiente no es propio de unos, sino de una colectividad, es decir, es universal, mundial.

Somos de la opinión que cada proyecto que genera impactos en el ambiente (sean positivos o negativos) repercute en toda población alrededor del mundo, no sólo por las circunstancias meramente naturales de afectación, sino en cuanto a la actuación debida del ser humano por producir aquello que logrará satisfacer sus necesidades e intereses y, a su vez, por proteger el ambiente y su aprovechamiento futuro, con lo que nuevamente hacemos referencia a la imperativa necesidad de adecuar todas nuestras actividades al desarrollo sostenible, postulado esencial para el Derecho Ambiental.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las consideraciones jurídicas planteadas son definitivamente una forma de integrar este punto a la agenda nacional y a los grandes problemas que afrontan los recursos, principalmente, y el que devendrá en consecuencias negativas para todos.

No existen actualmente discusiones en torno a las condiciones de un país que no involucre los temas ambientales, pues es de relevancia absoluta para el logro de los objetivos que podamos planteamos. Y es precisamente un objetivo el mantener un ambiente equilibrado y sano, que es además un derecho y también un deber.

Por eso, es imperativo que el Estado disponga de recursos para hacer frente a los abusos contra el ambiente y que establezca disposiciones legales férreas que optimicen el aprovechamiento de los recursos naturales, siendo una herramienta eficaz el EIA, cuya regulación debe ser sólida y exigente, no para desalentar a los inversionistas, sino para garantizar un beneficio tanto para ellos y el de los recursos naturales, confiando una alternativa sostenible.

En definitiva, es prudente contar con un Estado capaz de entender esta problemática y que ofrezca herramientas a las empresas y a los ciudadanos para conservar el ambiente. Los resultados se verán en los proyectos, en la relación con las comunidades campesinas y nativas y en todo aspecto socio-ambiental. Es pues adoptar la sostenibilidad a nuestros actos, es sentar bases para la educación y tomar parte en estos asuntos, es, aunque parezca trillado decirlo, tarea de todos.

28 Martín Mateo, Ramón. *Manuel de Derecho Administrativo*, Vigésima cuarta Edición. Navarra: Editorial Thomson-Aranzadi, 2005, pp. 91-92.

El autor precisa que de acuerdo a la Directiva 85/337 de la CE se establece que: "La Evaluación del Impacto Ambiental identifica, describe y evalúa de modo apropiado en función de cada caso particular y conforme las artículos 4 y 11 los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre los factores siguientes:

El hombre, la fauna y la flora.

El suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje.

La interacción entre los factores relacionados en el apartado primero y segundo.

Los bienes materiales y el patrimonio cultural.

En el mismo sentido, aunque más sintéticamente, la legislación española de 1986 ordena incluir en los estudios de Impacto Ambiental: la Evolución de los efectos previsible directos e indirectos del proyecto sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico".