

Las posibilidades para desarrollar el proceso de la evaluación ambiental estratégica en el Perú

Pedro Augusto Flores Tenorio

Universidad del Pacífico

Resumen

La evaluación ambiental estratégica (EAE) es una herramienta que está siendo aplicada de manera cada vez más intensiva en los países desarrollados para hacer frente a la inclusión de los impactos ambientales en el ámbito estratégico, en un momento oportuno cuando todavía se puede influir en la toma de decisiones. Se aplica principalmente a megaproyectos, planes, programas y políticas, aunque todavía no existe un acuerdo de consenso sobre su definición ni sobre las metodologías ni los pasos requeridos para su aplicación. La EAE no es solo una evaluación de impacto ambiental (EIA) de planes, programas y políticas, puesto que este es un instrumento en cuyo uso ya hay más experiencia y consenso y que tiene pasos como el *screening* y el *scoping* aplicados a proyectos, ampliamente compartidos por los especialistas técnicos en el mundo. La EIA, en el Perú, está asociada normalmente a un documento que debe ser evaluado por la autoridad ambiental donde se ejecutará un proyecto para identificar claramente que no se producirán daños negativos significativos sobre el ambiente. Sin embargo, en los países desarrollados la EIA es entendida más como un proceso y no solo como un documento, y en este proceso se incluyen procesos como el de participación ciudadana. La EAE también se espera que sea un proceso, no solo que concluya con un informe. De hecho, puede haber muchos informes, pero en los cuales se reconozcan factores críticos, se tenga un marco de referencia que puede ser mayor al ámbito de análisis de los EIA. Lo importante es que forme parte del proceso de planificación en el que el oportunamente se considere que el valor implícito del medio ambiente y los recursos naturales no es cero. La evaluación ambiental estratégica como posibilidad para fortalecer los procesos de planificación ambiental es estudiada en este documento: se describe de modo general sus características y necesidades de información, administrativas y presupuestarias, y se concluye con las posibilidades reales que tiene este instrumento para ser aplicado en el Perú, en los diversos sectores, como un proceso voluntario que genere aceptación por parte de los emprendedores de proyectos, planes,

programas y políticas de desarrollo del sector privado y público, y visto más como una oportunidad que como un obstáculo.

Palabras clave: evaluación ambiental estratégica, impacto ambiental de proyectos, programas y políticas.

Códigos JEL: Q51, Q57 y Q58.

Abstract

Strategic Environmental Assessment (SEA) is a tool applied ever more frequently in developed countries to take on board environmental impacts in a timely way so as to impact on decision making. It is applied mainly to mega-projects, plans, programs and policies, even though there is as yet no consensus agreement as to its definition, its methodologies or the steps required to implement it. SEA is not just an Environmental Impact Assessment (EIA) of plans, programs and policies, since this is an instrument for which there is considerable experience and consensus as to its use, with steps such as screening and scoping of projects performed by specialists worldwide. In Peru, the EIA is normally considered to be a document that is evaluated by the environmental authority where a project is to be undertaken to ensure that it does no significant harm to the environment. In developed countries, by contrast, the EIA it is understood more as a process than a document, with public participation. Likewise, the SEA is envisaged as a process not just ending in a report. Indeed, there may be many reports, taking account critical factors, within terms of reference that are wider than those of the EIA. What is important is that it forms part of the planning process in which the implicit value of the environment and of natural resources is not zero. The paper studies the Strategic Environmental Assessment as a way of strengthening planning procedures. Its characteristics and information needs are described in general terms, and its administrative and budgetary requirements. We conclude by looking at the real possibilities of it being applied in Peru in a variety of sectors as a voluntary process that helps generate acceptance among those involved in projects, plans, programs and policies in both the private and public sectors. It should be viewed more as an opportunity than an inconvenience.

Keywords: strategic environmental assessment, environmental impact assessment of projects, programs and policies.

JEL codes: Q51, Q57 and Q58.

INTRODUCCIÓN

En la metodología del análisis de costo-beneficio, tan comúnmente usada para la toma de decisiones de proyectos, megaproyectos, planes, programas y políticas públicas y privadas, se ignora muchas veces la dimensión ambiental, lo cual es especialmente grave en un país que es potencia en megadiversidad, como el Perú. Más aun cuando se escuchan muchas voces que señalan que las preocupaciones ambientales se deben atender solo después de que alcancemos el desarrollo económico de los países europeos o los Estados Unidos. La falta de interés en fortalecer procesos de planificación tiene mucha relación con esta despreocupación, que es muy miope con respecto al largo plazo.

En el campo de la economía ambiental se usan los conceptos de «externalidades» y «bienes públicos» para referirse a fallas de mercado que deberían ser corregidas para obtener un resultado eficiente en la asignación de cantidades y calidades de bienes y servicios ambientales. Para realizar la internalización de externalidades negativas sobre el ambiente se conocen tres grandes aproximaciones que generan cambios de conducta: el «garrote» (conformado por todo el marco legal, normas sobre estándares y límites máximos permisibles), la «zanahoria» (conformado por los instrumentos económicos como subsidios o impuestos) y el «sermón» (conformado por la participación de la población con un mejor entendimiento sobre los procesos ambientales y mayor difusión de los mismos).

En el campo de la economía ecológica hay una fuerte crítica a los conceptos de externalidades y las soluciones planteadas de internalización de las externalidades, por considerarlos sobre la base de enfoques utilitaristas y de marginalidad que no sirven para el análisis de la calidad ambiental.

En este *paper* analizamos y revisamos las definiciones, las características y los pasos necesarios para impulsar un proceso de evaluación ambiental estratégica en el Perú. Se usarán referencias de los avances internacionales en el tema.

El Perú es uno de los países más megadiversos del mundo; por ello, los impactos generados por el desarrollo sobre su biodiversidad son particularmente graves no solo para el país sino también para todo el mundo. En el mapa 1 se observa el mapa del Perú y las tres regiones naturales claramente identificadas. Allí se observa que la selva ocupa más de 60% del territorio nacional; en ella existe una diversidad muy importante de especies de flora y fauna, y viven poblaciones indígenas con conocimientos tradicionales sobre el uso de la biodiversidad igualmente muy valiosos. El Perú tiene una superficie de 1.285.215 km² y según el censo de población del año 2005 cuenta con una población de 27.219.000

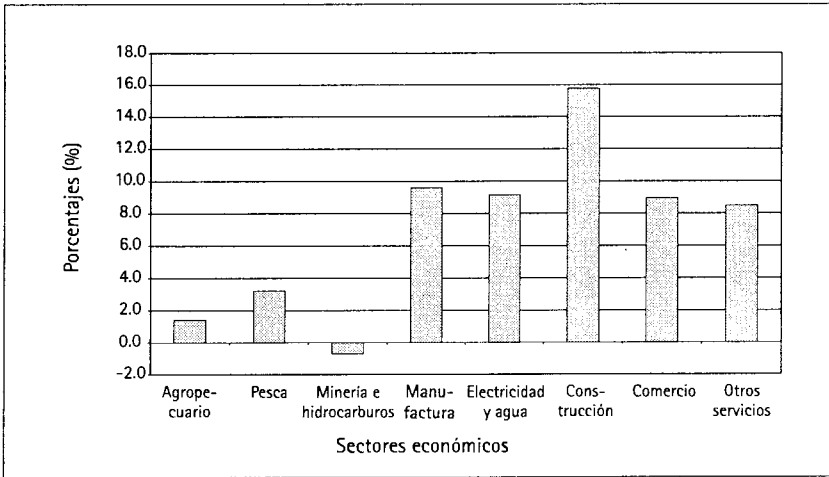
personas. Más de 60% de la población vive en la costa, donde la vertiente hidrográfica del Pacífico proporciona solo 5% del agua dulce del país. Contrariamente, en la vertiente hidrográfica del Amazonas, donde está la gran mayoría de agua disponible, viven muchos menos pobladores. Sin embargo, esto no quiere decir que la selva peruana sea un territorio «vacio» por poblar. En el pasado ha existido este falso concepto, lo que ha llevado a proyectos de «desarrollo» que han diezclado a las poblaciones indígenas que vivían allí, y que en los análisis costo-beneficio de los proyectos han considerado como valor monetario de los bienes y servicios ambientales cero nuevos soles.

Existe, por ello, la necesidad de desarrollar herramientas como la evaluación ambiental estratégica, que incorporen los costos reales de los impactos sobre la biodiversidad en el país. Más aun en un contexto en el que la pobreza del país es alta y los objetivos de desarrollo de los sectores no incorporan efectivamente la característica de sostenibilidad del mismo.

En el cuadro 1 se puede observar la participación del PBI por sectores. Las estadísticas de crecimiento del PBI son presentadas como una muestra de avance de la economía. Sin embargo, no sabemos si esas variaciones se están dando a costa de la pérdida de la biodiversidad que genera ese crecimiento. Se ha escuchado muchas veces que algunos economistas piensan solo en que crezca el ingreso per cápita, y que las otras variables son secundarias. Es importante que en algún momento se pueda completar el cuadro siguiente con los costos ambientales de los crecimientos o decrecimientos del PBI. Actualmente no se tiene nada parecido a esto, y el desarrollo sostenible, encontrar la senda propia para el país, es percibido más como un obstáculo que como una oportunidad. Herramientas como la evaluación ambiental estratégica son muy necesarias en una etapa inicial para los ejecutores de proyectos, planes, programas y políticas, para que puedan conocer las variables ambientales críticas a tiempo, antes de su toma de decisiones. Además, para que la evaluación de los proyectos no tome en cuenta solamente enfoques utilitaristas (Flores 2003).

Cuadro 1

Variaciones porcentuales del PBI sectorial (enero–septiembre del 2007)

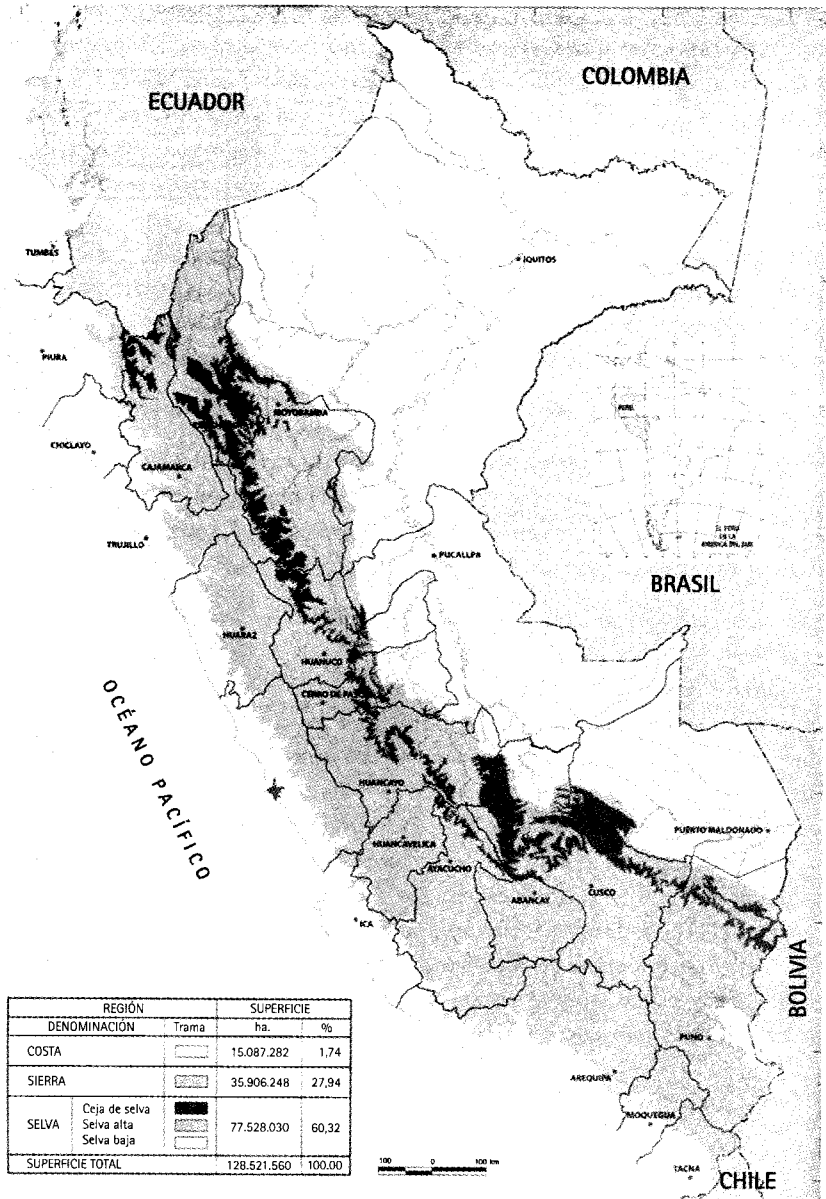


Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Elaboración: propia.

La voluntad política para adoptar prácticas de planificación en las que estratégicamente se consideren factores críticos ambientales, entre ellos la biodiversidad, no ha sido muy grande en el Perú. Hace falta desarrollar un mejor y mayor diálogo entre el sector público y el privado. Se empezó con la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Ley 28611, que hasta ahora no ha sido reglamentada por el Poder Ejecutivo, después de siete años. Cabe mencionar que en el marco internacional todo empieza por generar capacidades técnicas, luego capacidades institucionales, y, por último, se da la ley para impulsar procesos de EIA y EAE. Sin embargo, en el Perú, donde hay poco interés por planificar para el largo plazo, se empezó por la ley, lo que llevó desde un inicio a que el proceso de EIA no se diera y más bien fuera visto como una traba administrativa. En cuanto a la EAE, en la Ley General del Ambiente, aprobada en octubre del 2005, se la menciona dentro de los instrumentos de gestión ambiental y se destaca la necesidad de que sea aplicado a planes y programas.

Mapa 1
Regiones naturales del Perú



Fuente: Inrena-Perú.

2. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA SOBRE EAE

Tradicionalmente la EIA se ha aplicado a proyectos y la EAE se ha aplicado a planes, programas y políticas. Sin embargo, en épocas recientes, el concepto de EAE está ganando cada vez más extensión y mejor comprensión en los países que lo usan. La EAE se puede y se debería aplicar también a megaproyectos, como ya se viene realizando en países desarrollados, para que se puedan realizar cambios estratégicos en las decisiones cuando aún se está a tiempo. El asunto es que cada país, de acuerdo con sus procesos de planificación, funcionamiento del Estado, valores y cultura, debería construir su propio modelo de EAE.

Existe un amplio debate sobre la manera más apropiada para incluir las EAE en el contexto de los países en desarrollo, pues se sabe por mucha evidencia que las EIA no están funcionando bien (Dalal-Clayton y Sadler 1999). Según estos autores, esto ocurre específicamente por las siguientes razones, que no son solo técnicas:

- a. Falta de voluntad política e institucional.
- b. Pocas habilidades y capacidades.
- c. Restricciones burocráticas.
- d. Antagonismo por intereses velados.
- e. Corrupción.
- f. Estructuras organizativas sectoriales.
- g. Falta de objetivos ambientales y metas claras.

Estos problemas estructurales encontrados en países como el Perú podrían generar serias restricciones para la introducción de procesos como las EAE. Las instituciones son débiles y la ausencia de procesos de planificación coherentes y de largo plazo, en general, son vistos como la causa de la fragilidad del Estado. Es así, por ejemplo, que algunas agencias de cooperación como la United States Agency of International Development (Usaid) han recomendado en algunos estudios que dichos países deben orientar sus actividades prioritariamente al fortalecimiento de instituciones y la construcción de capacidades, ya que estas son fuentes centrales de la fragilidad de los Estados y no tanto consecuencias (Usaid 2005).

Estos estudios de diagnóstico que describen unas instituciones planificadoras muy débiles, con falta de coordinación, generan especiales desafíos para introducir y construir procesos como las EAE en el Perú. Surgen así preguntas interesantes que trataremos de contribuir a responder en el desarrollo de este *paper*: ¿Qué se puede esperar de la tímida introducción de la EAE en la Ley General del Ambiente en el Perú? y ¿qué posibilidades hay de aplicar la EAE como una herramienta de gestión ambiental en el Perú, y cómo aplicarla?

Tal como señalamos en la introducción, no existe consenso internacional sobre una definición de EAE. Cada país debe construir este proceso sobre la base de sus características socioculturales y las particularidades de sus procesos de institucionalización ambiental, su agenda de desarrollo, entre otros. La Asociación Internacional de Evaluación de Impactos (IAIA 2002) ha planteado algunas consideraciones que debe cumplir este proceso: «un proceso de EAE de buena calidad informa a los planificadores, tomadores de decisiones y público afectado con la sostenibilidad de decisiones estratégicas, facilita la búsqueda para la mejor alternativa y asegura un proceso democrático de toma de decisiones. La EAE mejora la credibilidad de las decisiones y conduce a una evaluación ambiental más costo y tiempo efectiva en el nivel de proyectos. Por este motivo, un proceso de EAE de buena calidad es: integrado, conducido sosteniblemente, enfocado, permite la rendición de cuentas, es participativo e iterativo».

Esta construcción de criterios y principios comparables en el ámbito internacional ha ocurrido principalmente por la gran aceptabilidad que han recibido los procesos de EAE en los países desarrollados, con diferentes sectores involucrados y la participación activa del sector privado, e incluso con algunas leyes aprobadas. Este interés se debe a que el proceso de EAE complementa y respalda el proceso de EIA de una manera muy positiva y lo hace más efectivo.

En los países en desarrollo son aún muy pocas las experiencias que se tienen sobre impulso de procesos de EAE, la mayoría de ellas con apoyo de la cooperación internacional. Sin embargo, la construcción de procesos apropiados por los diversos territorios locales, no solo calcados de otros países, aún se encuentra en una fase muy inicial. Asimismo, dentro de estos países hay algunos sectores en los que se ha podido introducir más fácilmente el concepto de EAE y dialogar con el sector privado, de manera que este proceso sea visto como una oportunidad antes que como un obstáculo para el desarrollo de las iniciativas de los empresarios emprendedores. Un ejemplo de estos sectores es el turístico y un país que ya ha desarrollado incluso guías para aplicarlo es Sudáfrica (Department of Environmental Affairs and Tourism. South Africa 2000).

Las guías para la aplicación de EAE del sector turismo en Sudáfrica fueron desarrolladas para planes y programas, entendiendo que las políticas son más complejas y deben hacerse por separado. En estas guías se indica que el objetivo principal de la EAE es asegurar que los temas ambientales sean incluidos desde una etapa temprana en el proceso para la formulación de planes y programas y para incorporarlos por medio de este proceso. En estas guías plantearon una lista de principios e interrogantes para enfocar el contenido clave de este proceso, que se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2**Guía de EAE para el sector turismo en Sudáfrica****Interrogantes sobre principios y contenido clave**

1. ¿Cómo puede el concepto de sostenibilidad estar integrado en los diferentes niveles de toma de decisiones dentro del contexto de los planes y programas?
2. ¿Cuáles son los recursos ambientales que tendrían que ser mantenidos o mejorados en el plan o programa?
3. ¿Cuál es el nivel de cambio aceptable de los recursos ambientales identificados?

Interrogantes sobre principios para procedimientos

4. ¿Cómo pueden los objetivos de sostenibilidad estar integrados dentro de los existentes procesos contexto-específicos para planes y programas?
5. ¿Cómo pueden los objetivos de sostenibilidad estar integrados en el plan o programa, empezando con la etapa de conceptualización?
6. ¿Cuáles son los planes o programas que influyen el mantenimiento y la mejora de los recursos ambientales identificados?
7. ¿Cuáles son los procesos políticos, socioeconómicos y biofísicos que influyen el mantenimiento y la mejora de los recursos ambientales identificados?
8. ¿Cuál es el nivel y el tipo de participación que son más apropiados para incentivar a los diferentes actores clave a involucrarse en el proceso de EAE, dada su idiosincrasia, sus necesidades y sus recursos?
9. ¿Qué alternativas de planes y programas mantendrán efectivamente y mejorarán los recursos ambientales identificados?
10. ¿Qué mecanismos para el monitoreo y la evaluación de sostenibilidad tendrían que ser integrados

Fuente: Department of Environmental Affairs and Tourism. South Africa (2000).

Las respuestas a estas preguntas deben darse en el corto plazo y exigen fuentes de información sobre inventarios de biodiversidad importantes, sobre todo dada la característica de megadiverso del Perú. Para que la EAE pueda ser aplicada estratégicamente se debe hacer lo más costo-eficiente y tiempo-eficiente posible; de no ser así, llevaría a que no se puedan realizar ejercicios que podrían servir para las respuestas pero que muchas veces tardan mucho tiempo en realizarse, como son valoraciones económicas de bienes y servicios ambientales proporcionados por los ecosistemas. Más aun en el caso de países como el Perú, donde no se han realizado muchas experiencias de este tipo.

Cabe indicar que la EAE no tiene por qué ser solo un informe como en el caso de EIA; puede incluir varios informes. Cada país debe adaptarla a sus procesos de planificación. Para el caso del ejemplo sudafricano, en sus guías se consideran para la EAE etapas con planes y programas muy similares a los de EIA, aunque esto no tiene por que ser así necesariamente.

3. LA EAE EN LA LEGISLACIÓN PERUANA

Como se ha mencionado en la sección anterior, la EAE fue introducida brevemente dentro del artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Ley 28611, aprobada en octubre del 2005 como uno de los instrumentos de gestión ambiental del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SNEIA). Sin embargo, en la ley de este sistema, que aún no se ha reglamentado, solo se presta atención a proyectos. El texto señala: «los planes, programas y políticas públicas que pueden causar impactos ambientales de carácter significativo son sujetos de acuerdo a ley al SNEIA».

La Ley del SNEIA, Ley 27446, aprobada el 10 abril de 2001 y aún no reglamentada, tiene una concentración específica en el tema de la EIA en el ámbito de proyectos, como se precisa desde el primer artículo cuando se definen sus objetivos: «a) La creación del SNEIA como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos negativos ambientales derivados de las acciones humanas expresadas por medio de proyectos de inversión. b) El establecimiento de un proceso uniforme que incluye los requerimientos, etapas y ámbito de las EIA de los proyectos de inversión. c) El establecimiento de los mecanismos que aseguran la participación pública en el proceso de evaluación del impacto ambiental».

La ley fue diseñada para proyectos, pero no se empezó por capacidades técnicas e institucionales, por ello abundan ejemplos de proyectos y megaproyectos en los que la EIA claramente no ha funcionado. En especial en el trato de los pueblos indígenas y sus territorios. También en el reconocimiento de las pérdidas en biodiversidad cuando se construyen megaproyectos de carreteras, puesto que no hay un inventario accesible y completo sobre los componentes de diversidad de especies de flora y fauna de cada territorio. El proceso de EIA empieza por la ley, aun cuando esta etapa es la última, que se da cuando ya se han construido capacidades técnicas e institucionales y el sector de empresarios emprendedores se convence voluntariamente de su necesidad de tomarlos en cuenta con el objetivo de tener proyectos, planes y programas más sostenibles. La EAE debería aplicarse desde esa etapa, debería ser introducida de una manera más bien voluntaria, antes que «forzada» por ley.

Las autoridades ambientales en el Perú son sectoriales. Así, por ejemplo, en el sector agrícola y forestal la autoridad ambiental sectorial es el Ministerio de Agricultura, mediante su organismo público descentralizado, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena). En otros ministerios, las autoridades ambientales están ubicadas en direcciones o jefaturas de diferentes rangos jerárquicos. Todo ello lleva a que sea complica-

da la tarea de coordinación intersectorial en materia ambiental y la inclusión de esos temas en las políticas de cada sector para obtener un impacto positivo mayor.

El Perú es el único país megadiverso del mundo que no cuenta con un Ministerio del Medio Ambiente. Las decisiones de planificación en el más alto nivel no son tomadas realizando un análisis estratégico como el que se busca con la evaluación ambiental estratégica; y las EIA se realizan como trámites burocráticos, sin incluir mayoritariamente procesos de participación pública ni de ningún tipo.

La autoridad ambiental nacional se llama Consejo Nacional del Ambiente (Conam) y por ley es la responsable de coordinar, respaldar y vigilar la operación adecuada del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, bajo los principios de «ventanilla única» y sostenibilidad. Lograr que la evaluación de impacto ambiental sea un proceso que sirva para que los proyectos lo tengan en cuenta en sus análisis de costo-beneficio, constituye un reto muy grande para el Conam y la coordinación que realiza con las autoridades ambientales sectoriales. Exige diálogo con el sector privado y con las ONG y búsqueda de apoyos y consensos. Ello en un país en el que la agenda de desarrollo nacional solo mira el corto plazo y donde no hay una carrera pública ni una voluntad de desarrollarla. Esto unido a un presupuesto muy reducido y al hecho de que el Conam está subordinado a otro ministerio, la Presidencia del Consejo de Ministros. No es difícil imaginar que el reto resulta muy complejo. La sociedad civil debería actuar a través de los partidos políticos, pero estos temas están muy postergados en nombre de soluciones a la pobreza, lo que conduce a que esta se mantenga y que los temas de fondo no se analicen apropiadamente.

Existe una ley de EIA, pero no ha sido reglamentada, y sobre EAE hay una breve referencia en la Ley General del Ambiente. Sin embargo, los procesos voluntarios de los emprendedores y empresarios aún no se están realizando, como se da en otros países. Desde cada territorio deberían aparecer propuestas innovadoras para que esto ocurra, primero con capacidades técnicas e institucionales y luego, como último paso, con la ley. Para implementar la EAE se debe tomar en cuenta la lección de la EIA.

El Conam consiera a la EAE como una tarea por realizar en el ámbito de instrumentos de gestión ambiental y lo ha establecido así en su agenda para el período 2005-2007, junto con la mejora y fortalecimiento de los estudios de EIA evaluados por el Inrena y realizar las mediciones de las metas planteadas. Específicamente, en cuanto a estudios de información técnica de EIA, programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA), declaraciones de impacto ambiental (DIA), declaraciones de aspectos ambientales, estudios de evaluación de riesgos ambientales (ERA) y programas especiales de gestión ambiental, por medio de

opiniones técnicas previas para su aprobación por la autoridad competente. El Conam se centra en la recepción documentaria de EIA, no se está pensando en un proceso integrado al proceso de EAE en la planificación del desarrollo, sino solo en requerimientos técnicos de información. La experiencia internacional señala que es muy poco lo que se ha avanzado allí donde se ha considerado a la EIA y la EAE como procesos de trámites documentarios y no como procesos. En Brasil, por ejemplo, se ha buscado que los emprendedores de proyectos financien un mejor conocimiento de la biodiversidad del país con un porcentaje del valor del proyecto.

En la EAE se debe identificar factores ambientales críticos y realizar cuestionamientos estratégicos sobre, por ejemplo, la matriz energética del país. Todo ello requiere información que sea procesada oportunamente. Se requiere la construcción de capacidades técnicas e institucionales, antes que leyes al respecto. Quizás una ley que financie mayores investigaciones sobre el inventario de la diversidad biológica del país, sea más importante que una ley específica para EAE. Se debería buscar que, voluntariamente, los desarrolladores de proyectos, programas, planes y políticas las vayan incorporando como algo que les permite tener mejores resultados.

Esto permitiría superar las metas que el Conam se plantea para el período 2005-2007, donde se considere como muy importante la mejora del SNEIA. Sin embargo, los indicadores propuestos para hacer las mediciones de los avances no son precisos para el cumplimiento de las siguientes actividades:

- Evaluación ambiental estratégica de políticas y programas.
- Evaluación ambiental de megaproyectos (mineros, energéticos, gran infraestructura de transporte multimodal).
- Descentralización de instrumentos del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.
- Fortalecimiento del seguimiento y control.

La EAE es tomada en cuenta en la agenda entonces, pero restringida a políticas y programas; esta no considera que también se pueda aplicar a planes y proyectos grandes. Para que se pueda aplicar, se requieren pasos previos de coordinación y definiciones básicas, que planteamos a continuación. También se requiere entender muy bien cómo se da, o no se da, el proceso de planificación del desarrollo en el Perú. Esto es, en un contexto de instituciones débiles y con pobres priorizaciones ambientales en los procesos de planificación de los diversos sectores.

4. ¿QUÉ EAE SE PUEDE APLICAR EN EL PERÚ?

Luego de haber señalado que el Perú no tiene leyes sobre EAE explícitas y que su sistema de EIA no está reglamentado, analizamos a continuación qué criterios emplear para el uso de esta herramienta que figura en la Agenda 21 y que es cada vez más usada en el resto del mundo. Por ejemplo, en Costa Rica y en Brasil, donde ya existen capacidades técnicas desarrolladas y cada vez más capacidades institucionales. Por su parte, en Europa Occidental, Canadá y Australia se está en un nivel más avanzado, e incluso se cuenta con directivas y leyes para su aplicación.

Una aproximación metodológica desarrollada por Partidário (2007) para aplicar EAE en el Perú, de acuerdo con las características y los tiempos propios de cada sector, es identificar tres componentes clave para cada política, programa, proyecto y plan de importancia y que se presume podrá tener impactos ambientales significativos. Primero, el cuadro de referencia estratégico, que se refiere a conceptos como la matriz energética del país y a ámbitos territoriales mayores a aquel donde se realizará el desarrollo. Segundo, la identificación de factores ambientales, para lo cual se necesita información pública de referencia sobre la biodiversidad, por ejemplo. Cabe destacar aquí el caso de la legislación brasileña y sus exigencias para que los ejecutores de megaproyectos, planes, programas y políticas financien a instituciones especializadas en el mejor conocimiento de la biodiversidad y el ambiente. Tercero, la identificación de prioridades de política fundamentales. Partidário considera que sobre la base de la evaluación de estos tres factores se puede tomar una dirección positiva (oportunidad) o negativa (riesgo). Al asegurar el enfoque estratégico identificando un mínimo de tres y un máximo de ocho factores ambientales, se podrá tomar mejores decisiones con una integración entre estos factores, las cuestiones estratégicas de acción y las prioridades de política fundamentales.

Otra aproximación que podrían tener en cuenta los sectores sería la de responder algunas de las preguntas planteadas en el caso de Sudáfrica para cada sector, para desarrollar así sus propias guías de acuerdo con las particularidades de su proceso de planificación. Aquí lo aplicamos a los sectores agroforestales.

- a. ¿Cómo puede el concepto de sostenibilidad estar integrado en los diversos niveles de toma de decisiones, dentro del contexto de planes y programas?

Es necesario construir indicadores por regiones y sectores. Dentro de cada ministerio, de cada gobierno regional del país y con un fuerte respaldo técnico de la autoridad ambiental nacional. Los indicadores deben ser efectivamente «medidos» y adoptados voluntariamente

por las diversas poblaciones locales que se encuentran incluidas en los procesos desde un inicio y que deberían estar muy comprometidas en la vigilancia del cumplimiento de los EIA.

b. ¿Cuáles son los recursos ambientales que tendrían que ser mantenidos o mejorados en los planes o programas?

En el caso de los sectores agropecuario y forestal, los ejecutores de proyectos de desarrollo del gobierno y del sector privado deberían tener la habilidad para definir factores clave rápidamente, en el nivel estratégico, de modo que puedan modificar las decisiones en caso de ser necesario. Por ejemplo, dependiendo del contexto, deberían poder identificar factores ambientales clave como:

En agricultura:

Hectáreas con suelos erosionados.

Hectáreas con irrigación no sostenible.

Hectáreas con sistemas de producción orgánica.

Hectáreas con especies endémicas.

En bosques:

Hectáreas dentro de áreas naturales.

Hectáreas con tierras de rozo y quema.

Hectáreas con sistemas agroforestales.

Hectáreas con planes de manejo protegidas.

c. ¿Cuál es el nivel de cambio aceptable de los recursos ambientales identificados?

El nivel de cambio aceptable debe ser definido como un objetivo por los tomadores de decisiones de todos los niveles integrados de gobierno, luego de recibir información clara dada por cada sector ambiental y la autoridad nacional sobre recursos ambientales y sus riesgos de depredación. Después de eso, si los procesos de planificación no tienen metas claras, entonces es claro que el valor implícito dado a la naturaleza y los recursos ambientales es cero.

Para que se dé el proceso de EAE existen muchos requisitos, como construir una institucionalidad ambiental sólida. Esto figura como parte de la agenda de la Comisión de Ambiente y Ecología del Congreso de la República, pero la institucionalidad no solo es un logro de leyes, sino de un proceso conjunto para definir metas ambientales claras y una rendición de cuentas clara en los procesos de planificación local, regional y nacional.

Los retos son superar los problemas estructurales planteados por Sadler y Dalal-Clayton para los países en desarrollo (Sadler y Dalal-Clayton 1999).

Es muy necesario que las autoridades del sector público tengan una mayor voluntad política sobre el tema de desarrollo sostenible para impulsar procesos como la EAE. Para

generar un diálogo con el sector privado, esto se debería dar con un proceso simultáneo de fortalecimiento de las EIA. Un mal indicador sobre la voluntad política es que, después de siete años, el Poder Ejecutivo no ha podido reglamentar aún la Ley del SNEIA. Así pues, no hay muchas expectativas positivas. Además, en el sector público no existen grupos especializados para la evaluación de los impactos ambientales dentro de cada sector. Habrá algunos buenos profesionales, pero no existen todavía los mecanismos para incorporarlos en la toma de decisiones y los procesos de planificación. No existen equipos multidisciplinarios.

Sobre la falta de capacidades y habilidades, estas son una consecuencia del problema previo. Si no hay voluntad política para impulsar estos temas, las capacidades técnicas desarrolladas en estos temas tienen entonces pocas posibilidades de realizarse y fortalecer las capacidades institucionales.

El Conam realizó un estudio sobre el estado del ambiente en el año 2000 y mostró la lista de recursos humanos y capacidades para realizar EIA en el Perú. Para ese año se encontró más de 900 empresas o instituciones en los diversos sectores, y destacaba el hecho de que en el sector agricultura solo estaban 1,8% del total, en tanto que en energía y minas había 146 (16,2%) (Instituto Cuánto y Usaid 2000). Dada la importancia del sector minero en la generación de divisas, es fácil intuir por qué existe una gran cantidad de empresas interesadas en obtener los beneficios de realizar EIA. Todo lo contrario al sector agricultura y forestal, donde la contribución a la generación de divisas es mucho menor. El EIA es entendido como un documento para superar un trámite administrativo y no como un proceso. La EAE no debería ser hecha solamente por consultoras especializadas, sino también por los desarrolladores del proyecto, no necesariamente con un solo informe. Esta es una lección para impulsar la EAE, sin cometer tantos errores como los cometidos con el proceso de EIA. Puede haber un informe excelente, pero si no está adecuado al contexto de la realidad en la que se desarrolla, entonces el uso de esta herramienta en la toma de decisiones y en la gestión ambiental tendrá pobres resultados.

Las resistencias burocráticas son muy altas, en el sentido de que las relaciones de poder son muy marcadas en el sector público; mantener el *statu quo* es la norma, y buscar coordinar y fortalecer la institucionalidad ambiental exige cambiar la forma en la que se ha venido trabajando hasta hoy, y eso exige que personas con capacidades técnicas puedan propiciar que las capacidades institucionales se fortalezcan. Por ejemplo, en un estudio reciente del Banco Mundial se señala el caso de los Ministros de Agricultura, que es casi la única voz que se escucha por los territorios rurales, y cómo su agenda de trabajo es principalmente

impuesta por los reclamos e intereses de los productores menos competitivos (Banco Mundial 2005).

d. Antagonismo por intereses velados

Las políticas, los programas y los planes no tienen bases ambientales sólidas en su diseño, seguimiento y evaluación. Hacen falta, todavía, muchos elementos por considerar. Ejemplos abundan, como los proyectos de Camisea y las políticas sectoriales de promoción de monocultivos en la Amazonía peruana. Las políticas son reactivas a coyunturas y muy pasivas, de corto plazo. Se está confundiendo el rol subsidiario con falta de planificación estratégica. Se ha creado un Centro de Planificación Estratégica, pero todavía no está operativo.

e. Corrupción

En el sector público, sin una carrera pública existente y con falta de contratos bien definidos, con existencia masiva de contratos por servicios no personales, el sistema, lamentablemente, en muchos casos no es guiado por méritos. El formar equipos multidisciplinarios que apoyen a la toma de decisiones, en este contexto, es muy difícil dado que es muy débil la capacidad institucional para dar respuestas con análisis rigurosos, que hayan revisado la memoria institucional sobre las lecciones aprendidas por los aciertos o errores cometidos en el pasado. El trabajo organizado para la EIA no puede impulsar procesos así.

f. Las estructuras organizativas sectoriales constituyen otro problema serio, que es evidente en el hecho de que las autoridades ambientales sectoriales sean oficinas de muy bajo rango jerárquico frente al rango ministerial, que tienen como objetivo incrementar el PBI sectorial sin preocuparse mucho por los costos asociados a ello. Colocar lo ambiental en un nivel alto de toma de decisiones exige pasar por un proceso de capacidades técnicas e institucionales, en un proceso previo al inicio de todo proceso de EAE. Si se tiene capacidades en el sector, se podrá involucrar a los empresarios del sector privado para que adopten medidas respecto a la EAE voluntariamente, antes que estar esperando que lo hagan forzosamente por ley.

g. La falta de objetivos ambientales precisos está muy vinculada con los aspectos considerados en los puntos anteriores. Se incentiva la titulación de tierras y usos agropecuarios para declarar poseedores de un predio, pero no se dice nada respecto a los que manejan el bosque en pie. Hay una descoordinación y falta de acuerdo en objetivos ambientales precisos entre la institución que vela por la titulación de tierras, que está en el

ámbito del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y el Instituto Nacional de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura.

Las funciones con las que es necesario contar y las capacidades requeridas por parte del Estado peruano para superar los problemas estructurales son analizadas a continuación.

En primer lugar, dentro de los Ministerios, los sistemas de planificación están concentrados en oficinas de planificación, que presentan cada cinco años planes estratégicos multisectoriales para poder recibir fondos del Ministerio de Economía y Finanzas. En estos documentos se describe de manera muy general las actividades que es necesario realizar dentro de los planes, programas y proyectos ejecutados.

Al estar las EAE en el ámbito estratégico, si el proceso de planificación de por sí está desarticulado, entonces no habrá mucha cabida para esta herramienta. La EAE funciona como una herramienta de gestión que facilita el diálogo entre ejecutores, tanto públicos como privados, de proyectos, planes, programas y políticas, y las poblaciones donde se ejecuta el «desarrollo».

Bienes públicos como el bosque, la biodiversidad y muchos servicios ambientales existentes en los territorios rurales del Perú exigen, para su adecuada provisión, un conocimiento sobre su composición y la identificación de los «*free riders*» que quieren aprovecharse de los mismos, sin tomar en cuenta los costos reales de estos. La EAE propiciaría que estos bienes públicos ambientales sean considerados como factores críticos para los nuevos proyectos, planes, programas y políticas de desarrollo. La EAE cambia la figura que se da en la actualidad, en la que a lo sumo se piensa en otorgar compensaciones minúsculas a las comunidades afectadas por daños a sus bienes públicos, sin realizar mediciones adecuadas de estos. Se necesita cambiar la visión estratégica, pero dando pasos para superar los problemas estructurales, luego seguir la secuencia de fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales, y por último, solo si es estrictamente necesario, dar leyes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Los procesos de planificación en el Perú son débiles y dentro de ellos el componente ambiental no es priorizado, puesto que en el ámbito nacional existen niveles jerárquicos bajos para atender estos problemas y hay dificultades en la coordinación entre los mismos. Los proyectos, planes, programas y políticas son diseñados, evaluados y monitoreados desde el sector público con «poca memoria» de los efectos pasados, de la identificación de variables ambientales clave y escasa participación pública.

- Las políticas planteadas muchas veces están muy desconectadas de la situación de los diversos territorios heterogéneos que forman el país, en muchos de los cuales el Estado Peruano no está muy presente.
- El sistema de EIA está orientado a recopilar documentos, antes que a impulsar un proceso. Después de siete años, el Poder Ejecutivo no ha reglamentado la Ley del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental.
- El papel de la autoridad ambiental, Conam, está fuertemente condicionado por su presupuesto reducido y su ubicación jerárquica como una dependencia de la Presidencia del Consejo de Ministros. Ello limita su capacidad para ejercer un rol más activo para realizar coordinaciones eficaces y construir procesos sólidos en temas como evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica.
- La construcción de indicadores concretos sobre la sostenibilidad de planes, programas y políticas es muy necesario; el reto es incluir apropiadamente el proceso de EAE dentro del proceso de planificación, fortaleciendo la institucionalidad y la capacidad de «*accountability*» para los instrumentos de gestión ambiental. Si el marco institucional funciona débilmente y sin objetivos precisos, la capacidad para iniciar efectivamente la EAE será muy pequeña. La convocatoria del Conam será pequeña si no se desarrolla un sólido sistema de planificación nacional. Es muy oportuno, en este sentido, que la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ecología y Ambiente haya puesto énfasis en el tema de la institucionalidad en todo lo referente a la parte ambiental de su trabajo.
- La voluntad política para aprobar el reglamento del SNEIA debe ir de la mano con la generación de equipos multidisciplinarios para que las aprobaciones de las EIA y EAE sean tomadas en cuenta dentro de la planificación estratégica, y estas sean adoptadas voluntariamente por los ejecutores de proyectos, planes, programas y políticas de desarrollo. Luego serán consideradas en la ley. No al revés.
- No se puede pensar que la EAE será una actividad o tarea más que aumente el número de documentos o informes, sino que se debe tener la capacidad institucional de incluirla en los procesos de planificación. Esto no es nada fácil en los países latinoamericanos, habida cuenta de su historial de diseño de proyectos para el desarrollo, hechos tomando en cuenta solamente beneficios económicos e ignorando costos ambientales como pérdida de biodiversidad y amenazas sobre las poblaciones indígenas. Más aun, se ignora mucho sobre ambas y no hay ningún reparo en darles un valor implícito de cero.

- El Sistema Nacional de Inversión Pública, en el Perú, es un instrumento que busca favorecer una decisión más eficiente en cuanto a las inversiones realizadas por los diferentes sectores con fondos públicos. Sin embargo, las guías para mejorar la participación pública e incluir variables ambientales todavía no han sido adecuadamente desarrolladas para orientar mejor a los diferentes sectores, gobiernos regionales y locales.
- La Ley General del Ambiente da cabida a la EAE, pero sin precisarlo; hay entonces el espacio para que las autoridades pertinentes promuevan su aplicación, considerando la participación pública en las comunidades y fortaleciendo a los gobiernos regionales en estas tareas. Además, un aspecto interesante sobre financiamiento para mejorar la investigación sobre el conocimiento de nuestra biodiversidad, sería replicar la experiencia de Brasil, que mediante ley fijó que los que ejecuten un plan, programa o megaproyecto, y cuyo proyecto sea autorizado por una institución como la Dirección General de Programación Multianual del MEF, destine un porcentaje de 0,5% del valor del proyecto para una mejora en el conocimiento sobre la diversidad biológica en ese territorio y que se entregue este dinero a la institución encargada de la investigación (Inrena y Conam).

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL

2005 *Beyond the City. The Rural Contribution to Development*. Washington, D.C.

DALAL-CLAYTON, B. y B. SADLER

1999 *Strategic Environmental Assessment: A Rapidly Evolving Approach*. Reino Unido.

DE FERRATI, F; G. PERRY, W. FOSTER, D. LEDERMAN y A. VALDÉS

2005 *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*. Latin American and Caribbean Studies. Washington, D.C.: World Bank.

DEPARTMENT OF ENVIRONMENTAL AFFAIRS AND TOURISM. SOUTH AFRICA

2000 *Strategic Environmental Assessment in South Africa. Guideline document*. Sudáfrica.

FLORES, Pedro

2003 *Identificación de preferencias adaptables para los productores de café peruanos y colombianos: análisis desde el enfoque de capacidades*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

GALARZA, Elsa

2004 *Economía de los recursos naturales*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT

2002 *Strategic Environmental Assessment: Performance Criteria*. Special Publications. Series N° 1. En: <<http://www.iaia.org>>.

INSTITUTO CUÁNTO y USAID

2000 *El medio ambiente en el Perú*. Lima.

MOURATO, S. y J. SMITH

2000 «Can Carbon Trading Reduce Deforestation by Slash-and-Burn Farmers? Evidence from the Peruvian Amazon». En: PEARCE, D.; C. PEARCE y C. PALMER (Eds.). *Valuing the Environment in Developing Countries. Case studies*. Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited. pp. 338-76.

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário

2007 *EAE: conceptos, evolución, metodología y experiencia*. Material de trabajo del Taller de EIA y EAE para América Latina. Ramboll Natura-UICN. San José de Costa Rica.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2005 *Políticas sociales en Perú. Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria, Estrategia Nacional de Desarrollo Rural y Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza*. Lima.

TIETEMBERG, T.

2000 *Environmental and Natural Resource Economics*. Reino Unido: Colby University.

UNITED STATES AGENCY OF INTERNATIONAL DEVELOPMENT

2005 *Fragile States Strategy*. Washington, D.C.: Usaid.