

**UNIVERSIDAD PRIVADA ANTENOR ORREGO  
ESCUELA DE DERECHO**



**TESIS**

**“La Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación  
del Impacto Ambiental en el sector minero y la Protección  
Jurídica del Ambiente”**

**PARA OBTENER EL TITULO PROFESIONAL DE ABOGADO**

**AUTOR**

Br. James Jair Cieza Calderon

**ASESORA**

Dra. Marisel Cardenas Vásquez

Trujillo – Perú

**2017**

## **Dedicatoria**

A mis padres y a mi hija porque gracias a su apoyo y motivación han sabido darme fuerzas suficientes para no rendirme ante los obstáculos que se presenten en el día a día.

## **Agradecimiento**

Expresar mi más sincero agradecimiento a mí asesora, quien me apoyó en el transcurso de esta tesis como guía y orientador, pues gracias a ella pude encontrar los medios suficientes para llevar a cabo todas las actividades propuestas durante el desarrollo del mismo.

## Presentación

*Señores miembros del Jurado:*

Me permito presentar la tesis titulada: “*La Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental en el Sector Minero y la protección jurídica del ambiente*”, en cumplimiento del Reglamento de grados y títulos de la Universidad Privada Antenor Orrego para obtener el título profesional de abogado.

Esta investigación está estructurada en capítulos. El capítulo I expone los antecedentes, la fundamentación; así como su justificación, problema, hipótesis y objetivos. En el capítulo II se desarrolla el marco teórico. En el capítulo III se desarrolla el marco metodológico, en el que se describen las técnicas e instrumentos de recolección de datos y los métodos de análisis. En el capítulo IV se muestra los resultados provenientes de cuadros y gráficos, su interpretación y discusión. En el Capítulo V, se presentan las conclusiones y en el Capítulo VI las recomendaciones.

Esperando que la misma, cumpla con las expectativas de todos ustedes, reuniendo los requisitos necesarios para su oportuna aceptación.

Aprovecho la oportunidad para expresarles los sentimientos de mi consideración y estima personal.

James Jair Cieza Calderon  
Bachiller en Derecho

# Índice

DEDICATORIA.....	II
AGRADECIMIENTO .....	III
PRESENTACIÓN.....	IV
ÍNDICE .....	V
RESUMEN .....	VII
<b>CAPITULO I. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>1</b>
1.1.    PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	1
1.2.    FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	3
1.3.    HIPÓTESIS .....	3
1.4.    VARIABLES.....	3
<b>1.4.1. Independiente .....</b>	<b>3</b>
<b>1.4.2. Dependiente .....</b>	<b>3</b>
1.5.    OBJETIVOS .....	3
1.5.1    OBJETIVO GENERAL .....	3
1.5.2    OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	4
1.6.    ANTECEDENTES .....	4
1.7.    JUSTIFICACIÓN.....	5
<b>CAPITULO II. MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>6</b>
2.1.    DERECHO A GOZAR DE UN AMBIENTE SANO Y EQUILIBRADO .....	6
2.1.1. <i>El derecho fundamental en los instrumentos internacionales.....</i>	<i>7</i>
2.1.2. <i>Contenido esencial.....</i>	<i>13</i>
2.1.3. <i>Definición de ambiente.....</i>	<i>14</i>
2.1.4. <i>Derecho sostenible.....</i>	<i>22</i>
2.1.5. <i>Contaminación ambiental.....</i>	<i>24</i>
2.2.    DERECHO AMBIENTAL .....	30
2.2.1. <i>Características del derecho ambiental.....</i>	<i>33</i>
2.2.2. <i>Principios del derecho ambiental .....</i>	<i>34</i>
2.2.2.1.    Principio de acceso a la información.....	34
2.2.2.2.    Principio de participación en la gestión ambiental .....	36
2.2.2.3.    Principio de acceso a la justicia ambiental.....	40
2.2.2.4.    Principio de prevención.....	41
2.2.2.5.    Principio de precaución.....	42
2.3.    ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL.....	47
2.3.1. <i>Definición.....</i>	<i>47</i>
2.3.2. <i>Requisitos para elaboración de un estudio de impacto ambiental.....</i>	<i>50</i>
2.3.3. <i>Contenido general del estudio de impacto ambiental .....</i>	<i>51</i>
2.3.4. <i>El proceso de elaboración del Estudio de Impacto Ambiental en el contexto de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental .....</i>	<i>52</i>
2.3.4.1.    Ámbito de aplicación de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental .....	54
2.3.4.2.    Principios del Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.....	54
2.4.    LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL EN LA LEY DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.....	56
2.4.1. <i>Certificación ambiental.....</i>	<i>58</i>
2.4.2. <i>Proyecto de inversión.....</i>	<i>58</i>
2.5.    EL SERVICIO NACIONAL DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL PARA LA INVERSIÓN SOSTENIBLE EN LA EVALUACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL DETALLADOS .....	61
2.5.1. <i>Funciones.....</i>	<i>61</i>
2.5.2. <i>Estructura del El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para la Inversión Sostenible.....</i>	<i>62</i>
2.5.3. <i>Procedimiento de Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental y el otorgamiento de la Certificación Ambiental .....</i>	<i>63</i>
2.5.3.1.    La presentación del Estudio de Impacto Ambiental .....	65
2.5.3.2.    Plazo para su evaluación.....	66

2.5.3.3.	Emisión de la Resolución.....	67
2.5.4.	<i>Equipo Evaluador de los Estudios de Impacto Ambiental en el Subsector Minería</i>	69
2.5.4.1.	Responsabilidades generales del equipo evaluador.....	71
2.5.4.2.	Responsabilidad específica del Coordinador del Subsector Minería .....	74
2.5.4.3.	Responsabilidades específicas el especialista de la Unidad de Gestión Social .....	75
2.6.	PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL .....	76
2.6.1.	<i>Definición</i> .....	76
2.6.1.1.	Derechos y principios en los procesos de participación ciudadana .....	77
2.6.2.	<i>Mecanismos de participación ciudadana</i> .....	79
2.6.3.	<i>Plan de Participación Ciudadana en la Evaluación del Impacto Ambiental</i> .....	82
2.6.3.1.	Autoridad competente.....	85
2.6.4.	<i>El proceso de Participación Ciudadana durante la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental detallado</i> .....	85
2.6.4.1.	Difusión del Resumen Ejecutivo y del Estudio de Impacto Ambiental Detallado.....	85
2.6.4.2.	Difusión del Plan de Participación Ciudadana .....	86
2.6.4.3.	Audiencia Pública .....	86
2.6.4.4.	Recepción de Observaciones .....	88
2.6.4.5.	Verificación de cargos de entrega del Levantamiento de Observaciones.....	88
2.7.	CONFLICTOS AMBIENTALES DERIVADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL.....	88
2.7.1.	<i>Fases de los conflictos sociales activos</i> .....	91
<b>CAPITULO III. MARCO METODOLOGICO .....</b>		<b>96</b>
3.1.	MATERIAL Y PROCEDIMIENTOS.....	96
3.1.1.	<i>Material</i> .....	96
3.1.1.1.	Técnicas.....	96
3.1.1.2.	Instrumentos .....	96
3.2.	PROCEDIMIENTOS .....	96
3.2.1.	<i>De registro de datos</i> .....	96
3.2.2.	<i>De procesamiento de datos</i> .....	97
<b>CAPÍTULO IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN .....</b>		<b>98</b>
4.1.	LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL POR PARTE DEL SERVICIO NACIONAL DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL. ....	98
4.2.	EL ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO GARANTÍA DE PROTECCIÓN AL DERECHO FUNDAMENTAL A GOZAR DE UN AMBIENTE SANO Y EQUILIBRADO. ....	100
<b>CAPITULO V. CONCLUSIONES.....</b>		<b>103</b>
<b>CAPITULO VI: RECOMENDACIONES.....</b>		<b>107</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>		<b>110</b>

## Resumen

La presente tesis se ha denominado “La Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental en el Sector Minero y la protección jurídica del ambiente”, y se encuentra orientada Determinar si la Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental en el sector minero garantiza una adecuada protección jurídica del ambiente.

Para cumplir con dicho objetivo se ha realizado un análisis doctrinario y legislativo. Se han empleado los métodos lógicos y jurídicos como el doctrinario y la hermenéutica jurídica, con el objetivo de analizar cada variable e interpretar las normas y principios del ordenamiento jurídico en materia de derecho ambiental, apoyándonos en las opiniones más relevantes de la doctrina.

Además al concluir el presente trabajo se determina que la participación ciudadana, además de ser un derecho constitucional, se presenta como una herramienta importante para garantizar que la toma de decisiones alrededor del desarrollo de proyectos mineros considere las preocupaciones de los ciudadanos que se verán afectados por los mismos. Por ello resulta necesario la mejor implementación de estos mecanismos, fortaleciendo los conocimientos de los ciudadanos respecto a los alcances del derecho de participación, los espacios en los que pueden hacer uso de este y las obligaciones del Estado y empresas durante la evaluación, aprobación e implementación de proyectos mineros. Con ello se consolidará los procesos de toma de decisiones, que permitirá avanzar hacia un desarrollo sostenible del país, con respeto a los derechos de todos los peruanos.

## **Abstract**

This thesis has been called "The Citizen Participation in the Environmental Impact Assessment System in the Mining Sector and the legal protection of the environment", and is oriented to determine if the Citizen Participation in the Environmental Impact Assessment System in the sector Guarantees adequate legal protection of the environment.

To achieve this objective, a doctrinal and legislative analysis has been carried out. Logical and legal methods have been used, such as doctrinaire and legal hermeneutics, with the objective of analyzing each variable and interpreting the norms and principles of the legal system in environmental law, based on the most relevant opinions of the doctrine. In addition to concluding the present study, it is determined that citizen participation, besides being a constitutional right, is presented as an important tool to ensure that the decision making around the development of mining projects consider the concerns of citizens who will be affected by the same. Therefore, it is necessary to better implement these mechanisms, strengthening citizens' knowledge regarding the scope of the right to participate, the spaces in which they can make use of it and the obligations of the State and companies during evaluation, approval and implementation Of mining projects. This will consolidate the decision-making processes, which will allow progress towards a sustainable development of the country, with respect to the rights of all Peruvians.



## **CAPITULO I. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

### **1.1. Planteamiento del Problema**

Hoy en día en nuestro país, el tema de los estudios de impacto ambiental está en plena discusión teniendo como asunto de fondo la credibilidad y el interés del Estado en promover las inversiones económicas, así como el poder determinar si los estudios de impacto ambiental solo sirven para aprobar un proyecto de inversión y no para la protección del ambiente en el entorno del proyecto.

Conforme a la regulación vigente, el Estado es el que promueve e incentiva la realización de una actividad económica y es el que otorga la Certificación Ambiental de un proyecto de inversión minero a través del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para la Inversión Sostenible (SENACE).

La principal crítica dirigida en contra de los estudios de impacto ambiental eran precisamente su evaluación, y el proceso que se llevaba a cabo para la inclusión de las diferentes opiniones, observaciones y reclamos que se puedan estructurar en torno a él por parte de la ciudadanía.

Al considerarse que los estudios de impacto ambiental son un instrumento para tomar decisiones y no exclusivamente un estudio técnico, que no es una formalidad administrativa (Alegre, 2012) se inició un proceso de democratización desde el Estado. Se ha intentado la redefinición de los estudios de impacto ambiental, para lograr la aprobación de una inversión, como un instrumento de protección del medio ambiente en el entorno de un proyecto de inversión a cargo de una entidad independiente (Monge, 2012), que ha tomado Servicio Nacional de Certificación Ambiental para la Inversión Sostenible (SENACE).

Se han hecho cambios institucionales, como la de trasladar la aprobación de los estudios de impacto ambiental de los diferentes sectores hacia el organismo técnico mencionado adscrito al Ministerio del ambiente (MINAM), intentando adecuar las principios y prescripciones de la Ley del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental (SEIA) y su Reglamento (Gamboa, 2012), para la mejora de la evaluación.

La idea de generación de un protocolo de evaluación de los estudios de

impacto ambiental para eliminar la discrecionalidad de los funcionarios propuesto por Brehaut (2012), ha visto su concreción a través de la Resolución Jefatural N° 112-2015-SENACE/J denominado Manual de Evaluación de Estudio de Impacto Ambiental detallado del Subsector Minería, en el que se anexan matrices de evaluación, control previo de los Términos de Referencia comunes, formatos de admisibilidad, modelos de evaluación del Resumen Ejecutivo de los Estudios de Impacto Ambiental Detallados y de los Planes de Participación Ciudadana, el procedimiento para la evaluación de la Línea Base de los Estudios de Impacto Ambiental Detallados, Plan de Trabajo, modelo de Informe Técnico de Evaluación, Informe Técnico Complementario, informe Técnico Final y modelo de Resolución Directoral.

La participación ciudadana en los diferentes dispositivos legales y reglamentarios, no hace expresa referencia a los derechos fundamentales individuales y colectivos con los que se relaciona. Es así que más allá de la moderna regulación en cuanto a los procesos de evaluación de los impactos ambientales en relación a la participación ciudadana, sigue careciendo de la eficacia suficiente para garantizar los derechos fundamentales de estas personas.

La prevención a través de los instrumentos normativos vigentes no resuelve el problema, a pesar de la creación de un órgano independiente de evaluación como es el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para la Inversión Sostenible, puesto que no se enfatiza en los derechos fundamentales y se persiste en la desigualdad de condiciones. Los estudios de impacto ambiental seguirán siendo cuestionados y criticados por su credibilidad a pesar de la especificidad y rigor con la que se plantean los procesos de participación.

El tema de fondo no se trata de qué se informa, qué poblaciones son las afectadas, o a cuántos les interesa a esas poblaciones directa o indirectamente que se vea afectado el medio en donde desarrollan sus actividades económicas, socioculturales y religiosas, sino la eficacia que se le otorga a las observaciones, aportes o comentarios que se presentan dentro del procedimiento de participación ciudadana.

En algunos casos parece que las acciones de ciertos actores estatales y privados van encaminadas (conscientemente o no) a marginalizar y deslegitimar a otros actores con capacidad de promover debate y deliberación. En otros casos, estas mismas acciones tienen el efecto colateral de radicalizar las posiciones de estos potenciales mediadores. Radicalización que (justificada o no) lleva al descrédito de estos últimos y consecuentemente, van perdiendo su capacidad de promover deliberación, por consiguiente crear un escenario de conflictos que se prolongan en el espacio y en el tiempo como algo irresoluble.

## **1.2. Formulación del Problema**

¿La Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental en el sector minero garantiza una adecuada protección jurídica del ambiente?

## **1.3. Hipótesis**

La Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental en el sector minero no garantiza una adecuada protección jurídica del ambiente, debido principalmente a que no se ha diseñado un proceso efectivo, y a la escasa trascendencia que tiene el ejercicio participativo en la toma de decisiones por parte del Estado.

## **1.4. Variables**

### **1.4.1. Independiente**

Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental en el sector minero

### **1.4.2. Dependiente**

- Protección jurídica del ambiente.
- Falta de diseño de un proceso efectivo.
- Escasa trascendencia que tiene el ejercicio participativo en la toma de decisiones por parte del Estado.

## **1.5. Objetivos**

### **1.5.1 Objetivo General**

Determinar si la Participación Ciudadana en el Sistema de

Evaluación del Impacto Ambiental en el sector minero garantiza una adecuada protección jurídica del ambiente.

### **1.5.2 Objetivos Específicos**

- Explicar sobre el derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida.
- Describir el marco legal vigente en el Perú, en materia del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para las actividades Mineras.
- Analizar la problemática en relación con la participación ciudadana dentro de los procesos de evaluación de impacto ambiental.

### **1.6. Antecedentes**

Actualmente por ser un tema muy importante en nuestra sociedad encontramos trabajos de investigación similares que pueden ayudar a tener un mejor panorama como son las siguientes:

Para Brack Antonio y Mendiola Cecilia.- Ecología del Perú EX - Ministro del Ministerio del Ambiente estos conflictos están estrechamente ligados con el desarrollo de la actividad minera que sigue siendo percibida en muchas zonas como una de las principales fuentes de contaminación ambiental, en la actualidad los estudios de impacto ambiental y el permiso de funcionamiento de las mineras están cargo del Ministerio del Medio Ambiente. Para que un Ministerio del Ambiente, acaso corresponde únicamente al Estado la preservación y subsistencia del medio ambiente para futuras generaciones definitivamente, la tarea de proteger, cuidar y sobre todo tomar real conciencia de que en el único planeta en el que vivimos se encuentra enfermo nos compete a todos los habitantes que alberga”.

En otro punto de vista trabajado por Mikael Caceda Quiroz, 2011, de la Pontificia Universidad Católica del Perú y su tesina para obtener el título de abogado: “necesidad de imponer los tributos ambientales a nuestra actual legislación tributaria”, siendo una de sus conclusiones más importantes:

Considera que es necesario la implementación de los tributos ambientales

en nuestra legislación peruana, haciendo una serie de modificaciones específicamente en las legislaciones del área ambiental.

### **1.7. Justificación**

La justificación o importancia teórica se fundamenta en los conceptos jurídicos fundamentales que son tratados en el desarrollo de la tesis que permiten conocer más a profundidad y visión crítica el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental así como el Estudio de Impacto Ambiental y la participación ciudadana en cuestión.

Su repercusión jurídica en este sentido es la de ampliar el panorama con respecto a la inequidad y los conflictos derivados del proceso de evaluación del impacto ambiental en el subsector minería, que afectan muchas veces la tranquilidad pública y el desarrollo económico de las distintas regiones. La Evaluación del Impacto Ambiental necesita ser revisado desde una perspectiva de los derechos fundamentales de las personas que participan en este proceso, y no como meros receptores de información.

Desde el punto de visto práctico está justificado porque esto nos lleva a proponer que la participación ciudadana no sea un espacio en que solo se comunique de manera asertiva la información en cuanto al impacto ambiental en la zona de influencia, ni que sea un momento dentro del proceso en donde se planteen meramente dudas o preocupaciones, sino que estas tengan la misma trascendencia jurídica y eficaz para plantear su disconformidad natural, que podría tener cualquier ciudadano que ven en la mayoría de los proyectos de inversión un inminente atentado a gozar de un medio ambiente sano y equilibrado.

## CAPITULO II. MARCO TEÓRICO

### 2.1. Derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado

Por sus condiciones especiales y los elementos que lo componen, “se puede establecer, una conexidad entre el derecho y la garantía a un ambiente sano con los derechos fundamentales; algunos de aplicación inmediata, como la vida, otros económicos, sociales y culturales, como la salud” (Serna, 2007, p. 347). De esta manera, “por un lado, como derecho colectivo cuenta para su tutela con las denominadas acciones de grupo y acciones populares y, por el otro, como derecho fundamental goza de una barrera anticipada de protección a través de la acción de tutela, mediante la categoría de derechos fundamentales por conexidad” (Vásquez, 2008, p. 24).

Esta conexidad en palabras de Benglio (2003, p. 10) significa que este derecho fundamental “constituye un aspecto o proyección del derecho a vivir” por tanto “la formulación del derecho humano a vivir hace imprescindible la preocupación por el medio en el cual se habita”.

El derecho al bien ambiente sano asegura a los individuos el disfrute de un bien público, siendo que la diferencia entre bienes públicos y privados, es que en los primeros “pueden disfrutar del bien, sin que el disfrute por parte del individuo afecte la oportunidad de los demás de disfrutarlo (no rivalidad), y sin que ninguno de los miembros del grupo pueda ser excluido de su goce (imposibilidad de exclusión)” (Cornes y Sandler, 1986, citado por Saulino, 2015). Es así que suele hacerse patente las dificultades en su regulación en un sistema jurídico con derechos fundamentales que concibe la protección de bienes privados principalmente.

De esta manera, cuando un sujeto reclama un ambiente sano, a todos los sujetos quienes pertenecen a dicho ambiente se verán beneficiados por las medidas que adopte el estado para salvaguardarlo, sin que ninguno de los no reclamantes puedan decidir no recibir un ambiente sano, negociar una compensación por falta de un ambiente sano o eximir al Estado de su deber de garantizarlo o a otro ciudadano de su deber de no interferir en esa garantía (Saulino, 2015). Por lo tanto, se trata de “un derecho individual,

colectivo y universal, con características que pueden emanar de los derechos civiles y políticos así como también con otras que provienen de los derechos económicos sociales y culturales y los denominados de la solidaridad, vocación comunitaria o de la tercera generación” (Blengio, 2003, p. 11).

Como lo expresa Castillo (2012, p. 196) “este derecho en particular es de amplia extensión, constituyendo el principio de corresponsabilidad Estado-individuo una de las bases para su protección. Dentro del derecho a un ambiente sano, se encuentran contenidos principios tales como el de protección de la flora y la fauna, la necesidad del desarrollo sostenible, entre otros”.

En la Declaración de las Naciones Unidas de 1948, es un precedente conceptual el que nos ofrece “sin ser este un documento referido directamente al ambiente, encontramos los principios sobre los que se podría asentar el derecho a un ambiente adecuado” (Castillo, 2012, p. 197), en el cual el artículo 25 establece que: “toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar”. Posteriormente, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 se hace ya referencia directa a la necesidad de mejorar el ambiente como uno de los requisitos para el adecuado desarrollo de la persona.

### **2.1.1. El derecho fundamental en los instrumentos internacionales**

Como menciona Ferrete (2006, p. 145) “si los derechos humanos son la concreción de las exigencias universales de la dignidad humana, entonces las actuales exigencias de un medio ambiente sano cumplen las condiciones esenciales para poder convertirse en derecho humano”. Es importante “para ello será necesario también mostrar que para concretar la preocupación ambiental en un derecho humano, no son suficientes las dos primeras generaciones, por eso se propone la ampliación hacia una tercera generación también llamada los derechos humanos de la solidaridad” (Ferrete, 2006, p. 151). La tesis es que hoy, inmersos en plena crisis ecológica global,

entendemos que un entorno natural sano es necesario para una vida digna, por eso puede constituirse como un derecho humano de tercera generación.

La misma autora, Ferrete (2006, p. 153) menciona con respecto a este derecho fundamental:

Un ambiente sano constituye un interés, [esto quiere decir que] sirve como una orientación básica para la actuación humana porque un medio ambiente es necesario no solo para la reproducción, sino también para la autoconstitución de la humanidad.

Un medio ambiente sano constituye un requisito sin el cual no es posible una vida verdaderamente humana o digna, porque el ser humano se hace, vive en un medio, por tanto, una vida humana digna es una vida vivida en un entorno digno.

Entre los instrumentos que tratan directa o indirectamente el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano y equilibrado se encuentran la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, La Convención para la Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer, Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, Convención para los derechos de los niños y la Convención de la Organización Internacional del Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y tribales .

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tenemos al artículo 25:

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.



2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

El Pacto Internacional para los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, en su artículo 12 establece:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
  - a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
  - b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
  - c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
  - d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

En la Convención para los Derechos del Niño, en sus artículos 24 y 27, establece:

Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios... Reducir la mortalidad infantil y en la niñez. Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños. Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre,

teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

La Convención de la Organización Internacional del Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y tribales, en su artículo 7 ofrece el siguiente texto:

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos.

Entre los compromisos que los gobiernos han adquirido para asegurar el goce pleno del derecho a un medio ambiente seguro y saludable tenemos los compromisos realizados en la Cumbre de Río, La Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, y la Conferencia Hábitat II en Estambul.

. En la Declaración de Río, Principios 1 y 4 establecen:

Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sustentable. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

A fin de alcanzar el desarrollo sustentable, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada

En la Agenda 21 Capítulo 1, párrafo 1 y Capítulo 6, párrafo 40 mencionan:

Nos confrontamos a una pobreza que empeora, hambre, malas condiciones de salud, al analfabetismo, y a la deterioración de los ecosistemas. Sin embargo, la integración del medio ambiente y las preocupaciones del desarrollo serán temas que se enfatizarán para la satisfacción de las necesidades básicas, el mejoramiento de los estándares de vida para todos, ecosistemas mejores protegidos y seguros, futuro más próspero.

En la Declaración de Beijing, en su párrafo 36 menciona:

Estamos completamente convencidos de que el desarrollo económico, social y protección medio ambiental son interdependientes y son componentes mutuamente reforzados del desarrollo sustentable, lo cual es el marco de nuestros esfuerzos para la obtención de una mejor calidad de vida para todas las personas. El desarrollo social igualitario que reconoce y da poder a los pobres, particularmente a las mujeres que viven en la pobreza a utilizar recursos medio ambientales sustentables es una base necesaria para el desarrollo sustentable.

En la Plataforma de Acción de Beijing, en los párrafos 253 y 256 expresan lo siguiente respectivamente:

Medidas que han de adoptar los gobiernos para asegurar oportunidades a las mujeres para que participen en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente en todos los niveles, incluso como administradoras, elaboradoras de proyectos y panificadoras y como ejecutoras y evaluadoras de los proyectos relativos al ambiente. Facilitar y fomentar el acceso de la mujer a la información y la educación, inclusive en las esferas de la ciencia, la tecnología y la economía, promoviendo de ese modo sus conocimientos, aptitudes y oportunidades de participación en las decisiones relativas al medio ambiente. Adoptar medidas adecuadas para reducir los riesgos para la mujer resultantes de peligros ambientales identificados.

Adoptar medidas para integrar una perspectiva de género en el diseño y la utilización, entre otras cosas, de mecanismos de gestión

de recursos, técnicas de Producción y desarrollo de las infraestructuras en las zonas rurales y urbanas integrar a las mujeres sus perspectivas y conocimientos, en condiciones de igualdad con los hombres, en la adopción de decisiones en materia de ordenación sostenible de los recursos y en la formulación de políticas y programas de desarrollo sostenible, particularmente los destinados a atender y prevenir la degradación ambiental de la tierra, evaluar las políticas y programas desde el punto de vista de su repercusión sobre el medio ambiente y de la igualdad de acceso y de utilización por la mujer de los recursos naturales.

En la Agenda Hábitat tenemos los párrafos 29, 42 y 43 (PDHRE, s/f):

El desarrollo sostenible es indispensable para el desarrollo de los asentamientos humanos y tiene plenamente en cuenta las necesidades y las condiciones para el logro del crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. El desarrollo sostenible de los asentamientos humanos garantiza el desarrollo económico, las oportunidades de empleo y el progreso social, en armonía con el medio ambiente. Nos comprometemos a conseguir que los asentamientos humanos sean sostenibles en un mundo en proceso de urbanización velando por el desarrollo de sociedades que hagan uso eficiente de los recursos dentro de los límites de la capacidad de carga de los ecosistemas y tengan en cuenta el principio de precaución y ofreciendo a todas las personas, en particular las que pertenecen a grupos vulnerables y desfavorecidos, las mismas oportunidades de llevar una vida sana, segura y productiva en armonía con la naturaleza y su patrimonio cultural y valores espirituales y culturales, y que garanticen el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente, contribuyendo así a la consecución de los objetivos del desarrollo nacional sostenible, promover, según corresponda, asentamientos humanos socialmente integrados y accesibles que cuenten con servicios apropiados de salud y

educación, combatir la segregación, la discriminación y otras políticas y prácticas de exclusión; y reconocer y respetar los derechos de todos, en particular de las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, las personas que viven en la pobreza y los grupos vulnerables y desfavorecidos.

Después de haber detallado algunos de los instrumentos internacionales que hacen referencia al medio ambiente sano y equilibrado, de manera elocuente y profunda Ferrete (2006, p. 154) concluye:

Por todo ello, se puede afirmar que un entorno natural adecuado no se trata sólo de una condición de vida deseable -un criterio de vida buena o ideal de felicidad, que invitan pero que no se pueden exigir- sino que además puede convertirse en criterio de justicia. Una condición de justicia porque es condición previa e indispensable para el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la libertad, a la salud, al trabajo, etc., porque sin esta condición las personas serían incapaces de iniciar acciones y de asumir la responsabilidad de los mismos. Por eso se ha analizado la tercera generación de derechos humanos como condiciones de posibilidad de las dos anteriores.

### **2.1.2. Contenido esencial**

En la doctrina cuando se ha deseado abordar el contenido esencial de este reciente derecho fundamental, se ha identificado dos dimensiones (Castillo, 2012, p. 198):

1. Derecho a preservar la vida individual en un entorno adecuado.
2. Derecho de la especie a subsistir en las generaciones futuras en un entorno adecuado.

Y estando de acuerdo con Castillo (2012) consideramos que ambas dimensiones acompañan el contenido esencial del derecho, pues racionalmente el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado implica tanto la preservación del derecho a la vida como el de garantizar este derecho a las futuras

generaciones, puesto que en cuanto a la acción colectiva de derecho podemos identificar si se quiere una subdimensión ética de solidaridad, ya que las futuras generaciones dependen de nuestro legado ambiental.

Hoy nadie duda de que conceptualmente exista un derecho humano al medio ambiente. Este derecho podrá estar o no estar especialmente declarado en el derecho interno, podrá constituir una expresión del Derecho Internacional, ser un derecho jurídicamente, en cuanto a su reconocimiento, protección y garantías se encuentre en estado naciente, pero lo que es indudable es que este derecho, en cuanto una de las ineludibles expresiones actuales del derecho a la vida y del derecho a vivir, es un derecho humano, expresión necesaria de la personalidad, manifestación de la dignidad y de la seguridad humana entendidas en su acepción genérico, global y comprensiva (Gros, citado por Blengio, 2003, p. 10).

La declaración o reconocimiento jurídico en forma independiente o autónoma del derecho a vivir en un medio ambiente sano, es fruto de la necesidad de preservar la vida en el planeta en mérito a las innumerables agresiones al eco sistema y a las visibles consecuencias por demás negativas del proceso de destrucción de la vida del mundo.

### **2.1.3. Definición de ambiente**

Es resaltable la labor de Ramírez (2006) de clasificación de las diferentes teorías desarrolladas para caracterizar al concepto de ambiente. Este autor da cuenta de la insatisfacción de los diferentes sectores sociales referido al grado de efectividad otorgado a la aplicación de la Evaluación de Impacto Ambiental para responder satisfactoria al desafío de los tiempos modernos.

1. Interrelación, sumatoria y ambiente: La definición de ambiente como grupo de interrelaciones, ofrece algunas dificultades tanto para el análisis de los impactos ambientales dentro de la Evaluación de Impacto Ambiental como para la propia

operatividad y definición de la gestión ambiental. Interpretado así el ambiente, como un conjunto o sistema devenido de un conglomerado de relaciones complejas, se genera la necesidad de visualizar aquellos componentes constitutivos de dichos procesos interactivos. Al respecto, la Evaluación de Impacto Ambiental tradicional ha marchado diferenciando tres grandes grupos elementales. Uno de ellos, tal vez el que surge con mayor claridad, es aquél que amalgama los elementos considerados exentos de la configuración antrópica dentro de un reticulado tendiente a relacionar lo ambiental con lo natural, es decir, con aquellos componentes, sistemas y entramado de relaciones existentes y mantenidas por acciones y fuerzas fuera de la acción humana. Un segundo grupo, venido del aporte de las ciencias sociales, considera un ambiente social y cultural, es decir, un integrado de variables dadas al interior del sistema antrópico; y un tercer campo ambiental originado a partir de la intervención de ingenieros y arquitectos en la gestión ambiental es el denominado ambiente construido o ambiente transformado. De la sumatoria de estos tres grandes conjuntos se estructura la totalidad de la realidad y la denominación de una evaluación de impactos ambientales sobre un ambiente amplio e integral.

2. Percepción holística del ambiente: El ambiente en esta concepción se considera como una estructura total, compuesta por el producto de la interrelación de cuatro subsistemas conocidos como el micro, el meso, el exo y el macro sistema. En estos subsistemas las personas interactúan y se desarrollan. El ambiente se considera como un conjunto de microsistemas (contextos) que están interconectados y en los cuales el individuo participa secuencial o simultáneamente. Así el ambiente puede ser representado como una unidad compuesta por círculos concéntricos donde el conjunto de microsistemas se denomina el meso sistema. Cada contexto del micro sistema consta de cuatro niveles: los elementos físicos y materiales, las

actividades propias de él, las relaciones interpersonales típicas del contexto y los roles que se desempeñan en él. Así un meso sistema es la interrelación entre dos o más microsistemas. El exo sistema corresponde a aquellos escenarios donde la persona no interactúa, pero los acontecimientos que allí ocurren le afectan sustancialmente. Es un conjunto de meso sistemas, que corresponde a una región o nación. Este a su vez se inserta dentro del macro sistema, que es nivel de la cultura y de las formas y contenidos de las normas socialmente compartidas. Se representa por lo general por un grupo de países que comparten una determinada cultura.

3. Percepción sistémica del ambiente: Al utilizar el enfoque sistémico en relación con la realidad ambiental, es necesario tener en cuenta que se está en presencia de diferentes totalidades en calidad de sistemas. Las totalidades se consideran como reguladoras del funcionamiento de las partes (consideradas como subsistemas). Estas totalidades definen los atributos y características propias que trascienden a todos los componentes, o sea los subsistemas del sistema como un todo.
4. Fragmentación disciplinaria y ambiente: Las especialidades y los especialistas, el conocimiento argüido a compactos límites disciplinarios, ha demostrado su ineficiencia pragmática al momento de encarar situaciones frente a las cuales se pretendía avanzar bajo la certidumbre de aplicación de metodologías homogéneas, algunas generosas y abiertas cada vez más al ingreso de un mayor número de variables, pero significativamente conllevando un mismo modelo mental interpretativo y de acercamiento hacia las realidades considera la realidad simplificante.

La realidad simplificante anteriormente descrita, no permite reconocer dentro de la Evaluación de Impacto Ambiental las múltiples interrelaciones existentes entre los componentes, omitiendo las multicausalidades y los efectos sinérgicos, acumulativos y a largo plazo incluyendo aquellos cambios o



alteraciones irreversibles tan poco contemplados dentro de la Evaluación de Impacto Ambiental sobre los cuales las concepciones de estabilidad y esteticidad del mundo, junto con las creencias positivistas científico-tecnológicas, han desconocido su determinante incidencia sobre el ecosistémica, características de los principales problemas ambientales de nuestro tiempo.

5. Percepción del ambiente como lugar: Este desdibujamiento del lugar se encuentra acompañado por una interpretación instrumental del entorno, del Otro, de aquello reconocido como recurso con características desvinculadas de caracterizaciones sociales e históricas -incluyendo las múltiples interacciones continuas y recíprocas entre una y otra en profunda simbiosis con su entorno- perfilando los estudios bajo nociones físicas y sociales separables, elementales y fragmentarias.

El ambiente así interpretado se convierte en una serie de elementos sustantivos, donde las relaciones se abstraen y donde la complejidad y la diversidad de interacciones se reducen al reconocimiento conferido a una multiplicidad de variables subjetivas y/o cuantitativas, provenientes de la aparente fidelidad informativa ofrecida por algún indicador característico.

El medio ambiente es el “entorno que nos rodea y que afecta y condiciona especialmente las circunstancias de vida de las personas o la sociedad en su conjunto. Comprende el conjunto de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y un momento determinado, que influyen en la vida del hombre y en las generaciones venideras” (Vidal, 2007, p. 66). Es decir:

El espacio en el que se desarrolla la vida y los seres vivos, objetos, agua, suelo, aire y las relaciones entre ellos, así como elementos tan intangibles como la cultura. Desde esta perspectiva, consideraremos que el medio ambiente es el campo de la interacción dinámica de agentes naturales, sociales y culturales que condicionan al ser humano en la medida en que

inciden en su comportamiento, en su desarrollo y en sus formas de socialización (Vidal, 2007, p. 66).

Para Sánchez (2004, p. 59), el medio ambiente “ocupa un lugar central en la situación mundial, al lado de las guerras, el hambre, el desempleo, la disolución de las relaciones sociales. El ambiente existe como problema y drama, como situación de destrucción y proceso hasta ahora, irreversible”. Es “matriz en el proceso económico, en la organización de la vida, en el espacio de lo urbano y en lo cotidiano. Se ha convertido a punto de encuentro de las distintas crisis que aquejan la existencia de la civilización capitalista contemporánea, triunfante y poderosa, orgullosa y prepotente” (Sánchez, 2004, p. 60). Para Cortés (2007, p. 228) además se trata de “las interacciones complejas que se desprenden del vínculo entre la sociedad y la naturaleza, entendida esta última, como todo lo no humano que rodea al hombre”.

A partir de estas consideraciones, es posible clasificar los problemas ambiente ales más comunes y los ámbitos de interés de la disciplina. Cuando las tasas de extracción de un recurso (ejemplo: un bosque) son superiores a las tasas de regeneración del mismo, se dice que, hay problemas de sobreextracción o sobre explotación. Mientras que, si las tasas de vertimiento son superiores a las tasas de asimilación (ejemplo: aguas servidas) se presentan problemas de contaminación (Cortés, 2007, p. 229).

Un solo dato puede dar cuenta de este problema: si en 1989 desaparecía una especie al día, en el año 2000 esta pérdida sucedía cada hora, y se calcula que en el período 1990-2020 desaparecerán de la faz de la tierra del 10 al 38 por ciento de las especies existentes. Por ello, se afirma que estamos inmersos en la gran extinción masiva, la primera provocada por una especie, la humana (Novo, 2006).

Al problema de la extinción de las especies, es preciso señalar que lleva a la vez a tener en cuenta la propia extinción, Novo (2006) al respecto:

Los datos y las previsiones invitan al pesimismo, porque, pese a las advertencias reiteradas de los científicos, la emisión de gases de efecto invernadero no acaba de limitarse. El aumento de aire en la atmósfera crece a un ritmo del 0.4 por ciento anual desde 1980. La quema de combustibles fósiles y la deforestación siguen adelante y, con ellas, la aceleración del problema. Una mínima medida de prudencia sería abandonar de inmediato este tipo de combustibles. Sin embargo, las grandes economías del mundo continúan por el camino de la destrucción y el cambio climático es hoy una amenaza para toda la humanidad, de consecuencias imprevisibles.

Los organismos, y también los sistemas sociales, para poder vivir, crecer y desarrollar, necesitan del ambiente. Pero en el planeta tierra las condiciones necesarias del medio ambiente para mantener la vida se da en una estrecha y frágil capa del planeta llamada biósfera, que necesita del cuidado del hombre para no perder las condiciones que permiten soportar la vida. La biosfera y los ecosistemas que la conforman son sistemas muy complejos, lo cual permite su estabilidad. Esta complejidad es vital para resistir la acción continua que el hombre ejerce sobre el ambiente a través de los procesos de vida, producción y consumo (Vejarano, 2004, p. 64).

El problema se trata, desde el punto de vista de Papacchini citado por Sánchez (2004), en el tratamiento que se da para justificar la superioridad de la vida humana por encima de los demás. En el proceso de cultura, el ser humano ha considerado y utilizado otras formas de vida como un medio para su propia supervivencia. Esta realidad de hecho fundada en su poder, tiene al mismo tiempo justificación ideal superior: a diferencia de los demás seres vivientes, su vida biológica es el medio y la condición de posibilidad para su desarrollo como ser cultural y para el despliegue de su libertad en la organización social, en la transformación consciente de las relaciones vitales con la naturaleza y en las mismas creaciones artísticas.

Desde una visión economicista del problema de los recursos, según este último autor, Riera *et. al.*, (2005) nos habla de la famosa curva de Kuznets que se aplica para analizar la relación entre renta y medio ambiente. De acuerdo a este análisis en la fase inicial del desarrollo la base industrial de un país es necesariamente pequeño. Ello significa que las emisiones contaminantes son relativamente poco importantes. A medida que crece la economía, podemos esperar que también las emisiones empiecen a crecer. En esta fase, la demanda de bienes y servicios es también relativamente alta. Podríamos decir, que la utilidad marginal del consumo es “alta”. Pero con el crecimiento del consumo, su utilidad marginal decrece, y muy probablemente la utilidad marginal de la calidad ambiental (que estaría bajando) se incrementa. A lo largo de este proceso se dará un progreso tecnológico, lo que significa que uno puede producir más para cada nivel determinado de calidad ambiental. Las mejoras en la eficiencia garantizan que en el proceso de producción se utilicen cada vez menos materiales y energía por unidad producida. Es “bajo la presión de las actividades entrópicas, la interacción entre naturaleza y sociedad, implica para los ecosistemas, un cambio discontinuo con pérdidas en estabilidad o resiliencia” (Cortés, 2007, p. 235). Este último autor al hablar sobre estabilidad y resiliencia lo hace refiriéndose al ecosistema, que está asociado a “unidades delimitadas espacialmente, donde se dan una serie de intercambios de energía entre las especies animales, vegetales y factores físicos como el oxígeno y el agua. Por extensión, la resiliencia es la capacidad que tienen estas unidades ecológicas de absorber impactos y regresar a su estado original”.

En esta línea de pensamiento citando a Vidal (2007, p. 66) sabemos que:

La noción de medio puede ser asociada a la de sistema (Bertalanffy, 1973) y, por extensión, a la de ecosistema, es decir, a un conjunto jerárquico e interrelacionado de agentes que se desarrollan en un espacio conformado por un biotopo y una

biocenosis y cuya estructura posee un orden que le otorga su auto sustentabilidad biótica. En otras palabras, un subsistema mundo, autosustentable pero no menos interdependiente con otros subsistemas. Ejemplos de ecosistemas son los lagos, los desiertos, la selva, los pantanos, las estepas, etc., cuya madurez se revela en la diversidad de las especies que los habitan, las cuales son a su vez expresión de la coexistencia de una diversidad de *nichos ecológicos* (Grafmeyer y Joseph, 1990), es decir, de lugares apropiados por una especie dominante y condicionados por la función, las espacialidades y el comportamiento de los miembros de esta especie.

#### **2.1.4. Derecho sostenible**

En 1987 la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (Comisión Brundtland) emitió su informe definiendo por primera vez el concepto de desarrollo sostenible como el proceso en donde asegurar la satisfacción de las necesidades humanas presentes sin que se ponga en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades y que, por ende, involucra la utilización de recursos. Agreguemos que es el desarrollo sostenible ese el proceso de cambio en el que la utilización de recursos, la dirección de las inversiones y la orientación de los cambios tecnológicos e institucionales acrecientan el potencial actuales y futuros para atender las necesidades y aspiraciones humanas.

El concepto de desarrollo sostenible contiene por tanto dos conceptos claves:

- El concepto de necesidades, en particular las necesidades esenciales de los pobres del mundo a la atención de las cuales debe asignarse la prioridad requerida; y,
- La ideas de las limitaciones impuestas por el Estado de la tecnología y de la organización social sobre las capacidades del ambiente para satisfacer las presentes y futuras necesidades.

Mosset citado por Carhuatoco (2009, p. 41) manifiesta que la sustentabilidad se refiere a cuatro áreas:

1. Ecológica, tendiente a preservar: a) los procesos ecológicos que posibiliten la capacidad de renovación de plantas, animales, suelos y aguas; b) mantener la diversidad biológica animal y vegetal; c) mantener los recursos biológicos en un estado que permita su capacidad de regeneración;
2. Social, que permita la igualdad de oportunidades entre los miembros de la sociedad y estimula la integración comunitaria, sobre la base de: a) respeto a la diversidad de valores culturales; b) ofrecimiento de oportunidades para la innovación y renovación

- intelectual y social; c) afianzamiento del poder individual para controlar sus vidas y mantener la identidad de sus comunidades; d) asegurar la satisfacción adecuada en las necesidades de vivienda, salud y alimentación;
3. Cultural, que busca preservar la identidad cultural básica y reafirmar formas de relación entre el hombre y el ambiente;
  4. Económicas, consistentes en la capacidad de generar bienes y servicios, usando racionalmente los recursos naturales, humanos y de capital, para satisfacer las necesidades básicas. Sus requisitos son: a) eficacia, que implica la internalización de los costos ambientales; b) consideración de todos los valores de los recursos: presentes, de oportunidad y potenciales; c) equidad dentro de la generación actual y respeto de las generaciones futuras.

El desarrollo sostenible es un sistema de desenvolver nuestras actividades de manera responsable y duradera. “Se requiere un crecimiento económico equitativo bajo los criterios de igualdad, justicia social y adecuada distribución de ingreso, privilegiando las mejores condiciones de vida de la población, y principalmente, de una adecuada regulación legal que acerque a la sociedad a dichos objetivos” (Caro, 1999, p. 96).

Como menciona Serna (2007, p. 349):

El desarrollo sostenible centra su objetivo en el uso racional de los recursos naturales para no poner en riesgo el derecho de las generaciones futuras a disfrutar de un ambiente sano. Pero, más que basarse en la dimensión económica, el desarrollo sostenible, se sustenta en el reconocimiento de la heterogénea problemática ambiental, debido a que la relación del hombre con la naturaleza varía de una comunidad a otra, de una región a otra, porque cada comunidad construye sus propios instrumentos para adaptarse al sistema natural, y la problemática depende de los modos de intervenir la naturaleza, de adecuarla y apropiarla.

De ahí, que el principio de sostenibilidad tiene por objetivo una gestión ambiental sostenible en el tiempo y en armonía con el desarrollo social y económico sin afectar la regeneración de los ecosistemas y el ambiente en general.

El Tribunal Constitucional en la fundamentación 36 de la sentencia recaída en el Exp. 048-2004-PI-TC señala que por sostenibilidad debe entenderse:

A la relación que existe entre los sistemas dinámicos de la economía humana, y los sistemas ecológicos, asimismo dinámicos pero que normalmente cambian a un ritmo más lento, y donde a) la vida humana puede continuar indefinidamente; b) los individuos humanos pueden prosperar; c) las culturas humanas pueden desarrollarse; pero en la que d) los efectos de la actividad humana se mantienen de unos límites, de forma que no se destruya la diversidad, la complejidad y el funcionamiento del sistema ecológico que sirve de sostenimiento a la vida.

Esto pone de manifiesto que no se trata ya solamente de las posibles restricciones con una finalidad solidaria o para cumplir con determinadas prestaciones propias del Estado social y democrático de Derecho, sino incluso, como una necesidad de mantener y preservar nuestra propia especie. La sostenibilidad es mera justicia con relación a las generaciones futuras. En donde hay que incluir también a las futuras generaciones de otras especies, aun cuando nuestro interés principal se centre en nuestra propia especie (Carhuatocto, 2009, p. 42).

#### **2.1.5. Contaminación ambiental**

En los últimos 50 años, la actividad humana, en particular el consumo de combustibles fósiles, ha liberado cantidades de aire y de otros gases de efecto Invernadero suficientes para retener más calor en las capas inferiores de la atmósfera y alterar el clima mundial. En los últimos 100 años el mundo se ha calentado aproximadamente 0.75 °C. Durante los últimos 25 años el proceso



se ha acelerado, y ahora se cifra en 0.18 °C por década. La ola de calor que sufrió Europa en el verano de 2003, por ejemplo, registró un exceso de mortalidad cifrado en 70 000 defunciones, 8 fenómeno que se repite en este verano de 2010 (Rodríguez, *et. al.*, 2011).

Algunos contaminantes provienen de fuentes únicas y específicamente identificables, como la tubería del desagüe, de una fábrica o el tubo de escape de un automóvil. Se denominan fuentes puntuales. Otros vienen de fuentes no puntuales, dispersas, las que son más difíciles de identificar. En este tenemos la expansión de fertilizantes y pesticidas (desde granjas, céspedes y jardines) hacia las corrientes de agua y los lagos, y los pesticidas que se esparcen en el aire, o el viento se lleva a la atmósfera. “Es mucho mas fácil y barato identificar y controlar la contaminación que viene de fuentes puntuales que la que procede fuentes muy dispersas o no puntuales” (Miller, 2002, p. 13).

La contaminación “es un cambio indeseable en las características físicas, químicas y biológicas del aire, del agua y del suelo, que puede afectar negativamente al hombre y a las especies animales y vegetales” (Romero y Salín, 1993, p. 13). Asimismo,

Cualquier cosa que se añada al aire, al agua, al suelo o a los alimentos y que amenace a la salud, a la supervivencia, o a las actividades de los seres humanos o de otros organismos vivos se denomina contaminación o polución. La mayoría de los contaminantes son subproductos o residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que se producen al extraer, procesar, convertir en productos o utilizar un recurso. La contaminación también puede adoptar la forma de emisiones de energía no deseadas, como pueden ser un calor, ruido, o radiación excesivos (Miller, 2002, p. 12).

La contaminación, al estar relacionada bioquímicamente con el hombre “ataca directamente la salud humana, ya sea por el agua o

el aire. Por el rendimiento de cultivos, a medida que los suelos se van degradando se produce merma de los rendimientos; también en la salud del ganado y en la calidad de los productos” (Rodríguez, *et. al.*, 2011).

Rodríguez *et. al.* (2011), complementa manifestando que:

El hombre ha incidido en forma cada vez más profunda sobre las relaciones ecológicas naturales, de manera tal que acomoda y regula el ambiente natural en su beneficio, en todo el planeta. En este sentido, domestica y multiplica especies de plantas y animales, elimina otras, crea nuevas especies, transforma bosques y selvas en praderas, utiliza en forma creciente los elementos abióticos y produce e introduce en el ambiente un sinnúmero de productos no naturales, de síntesis, o residuales de su actividad industrial; muchos de ellos altamente tóxicos para diversas formas de vida, que en ocasiones alteran profundamente las relaciones ecológicas.

Los factores que determinan la gravedad de los efectos de un contaminante pueden ser clasificados según Miller (2002, p. 42) por su:

1. Naturaleza química: hasta qué punto es activo y dañino para los organismos vivientes.
2. Concentración: la cantidad por unidad de volumen o de peso de aire, agua, suelo o peso corporal.
3. Persistencia: del contaminante: cuánto tiempo permanece en el aire, agua, suelo o cuerpo. Los contaminantes degradables o no persistentes se descomponen completamente o se reducen a niveles aceptables mediante procesos naturales físicos, químicos y biológicos.

El mismo autor que clasifica los factores menciona que los contaminantes químicos complejos que se descomponen (metabolizan) en compuestos químicos más sencillos por la acción de organismos vivos (generalmente bacterias especializadas) se

denominan *contaminantes biodegradables*. Las aguas residuales humanas en un río se degradan muy rápidamente por las bacterias, a no ser que se incorporen con mayor rapidez de lo que lleva el proceso de descomposición. Desde este punto de vista ecológico, podemos hablar de dos tipos de contaminación: una provocada por elementos biodegradables, y otro producido por materiales no biodegradables. Se consideran contaminantes biodegradables aquellos residuos que pueden ser descompuestos por la acción natural de organismos vivos, como lombrices, hongos y bacterias principalmente. Este fenómeno permite que los elementos que forman tales residuos queden disponibles para su nueva incorporación a la naturaleza de una manera útil. Sin embargo, el problema con este tipo de contaminantes se presenta cuando su cantidad excede a su capacidad de descomposición.

Pero cuáles son las principales causas que generan esta degeneración en el medio ambiente por la actividad antrópica del hombre. De forma muy puntual Miller (2002, p. 42) propone un resumen de la opinión de especialistas:

1. Rápido crecimiento de la población.
2. Consumo rápido y despilfarrador de los recursos con muy escaso interés en la prevención de la contaminación y en la reducción de los residuos.
3. Simplificación y degradación de partes de los sistemas de apoyo a la vida que tiene la tierra.
4. Pobreza, que puede conducir a los pobres a utilizar para su supervivencia a corto plazo recursos potencialmente renovables de una forma que resulte insostenible, y que a menudo los expone a riesgos para la salud y otros peligros medioambientales.
5. El fallo de los sistemas económicos y políticos a la hora de estimular las formas de desarrollo económico que conservan la tierra y de disuadir de las formas de desarrollo económico que degradan la tierra.
6. Nuestro impulso de dominar y manejar la naturaleza para nuestro

uso con un conocimiento demasiado pequeño de cómo funciona la naturaleza.

De la misma manera, pero más detalladamente Orozco, *et. al.* (2003) con respecto al problema del medio ambiente, entre ellos la contaminación, recurre a factores históricos para su explicación, a la evolución de la actividad productiva del hombre. Empezando por la época de nomadismo, en el que el ser humano es recolector y cazador, no modifica el equilibrio ecológico, al comportarse como un animal depredador más. Siguiendo por el hombre sedentario, que es principalmente un pastor y agricultor el cual se inicia la alteración del medio ambiente, especialmente por la quema de bosques. Además, comienza el incremento de consumo de energía, esencialmente renovable, de biomasa y también de recursos naturales. Así da paso al feudalismo, las tecnologías pre-industriales y las guerras son la antesala de las grandes alteraciones ambientales. Empieza la formación de los, aún poco numerosos, grandes núcleos de población, con la consiguiente aparición de fenómenos de contaminación localizada. En la época de la revolución industrial a partir del siglo XVIII (hombre industrial), la actitud ante la naturaleza es de superioridad y dominio, despertando la fe del hombre en la ciencia y la técnica. Se considera la contaminación como un mal necesario para el progreso económico. Asimismo, comienza la transformación de la población rural en urbana, con la consiguiente emisión de contaminantes en las grandes urbes y alteraciones ambientales de carácter local/regional. Se empiezan a utilizar de forma masiva las energías no renovables y se genera una espiral de explotación de recursos. El modelo cultural que se instaura está dominado por lo urbano, lo que significa que los ecosistemas son deficitarios en materia y energía e incapaces de asimilar los residuos que se generan. Comienzan a utilizarse diferentes métodos de transporte con empleo de energía proveniente de combustibles fósiles. En la **situación actual** (Hombre tecnológico) Se introducen en el ambiente sustancias “nuevas” no naturales. Se presentan

problemas de contaminación de carácter global, afectando a todo el planeta: efecto invernadero, destrucción de la capa de ozono estratosférico, contaminación marina, entre otros. Las grandes y numerosas concentraciones urbanas e industriales y la explosión demográfica, producidas a partir del siglo XX, ocasionan un agravamiento de la contaminación localizada.

Este mismo autor Orozco, *et. al.* (2003) afirma que es un hecho indiscutible la existencia actual de una crisis ambiental a nivel mundial, y resume las causas las siguientes:

- *Grado y tipo de desarrollo de la sociedad:* hemos establecido como dogma de comportamiento el crecimiento y consumo ilimitado de bienes, aceptando sin discusión la premisa de que un grado de desarrollo elevado es sinónimo de un alto consumo.
- *Concentraciones urbanas e industriales:* la forma de vida que hemos adoptado implica la concentración de la población, y por tanto de las actividades propias de esta, incluida la industria, en zonas muy reducidas. El fenómeno del crecimiento urbano es un hecho innegable en nuestros días, y este crecimiento ha originado un incremento de los problemas ambientales, derivados de la necesidad de establecer formas de vida acordes con el mismo. Así, el aumento del transporte ligado al desplazamiento hasta el lugar del trabajo de las personas en las grandes ciudades es una de las causas principales de contaminación atmosférica en las zonas urbanas. Si bien no son los problemas derivados del transporte los únicos a considerar: la generación de residuos, el volumen de aguas residuales, etc., han adquirido unas dimensiones tales que se han transformado en problemas cuya correcta gestión implica una dificultad considerable.
- *Exigencias del avance tecnológico:* las necesidades ligadas al avance tecnológico hacen preciso un avance continuo en diversos campos, fundamentalmente en materiales, con la consiguiente producción de nuevos residuos, tanto durante los procesos de producción como en el momento último del ciclo de

vida de los mismos, cuando se hace preciso desecharlos.

- *Demanda de recursos primarios, principalmente energéticos y minerales*: todos los puntos anteriormente mencionados van inexorablemente unidos a un incremento de la demanda de energía, y no olvidemos que actualmente las principales fuentes energéticas utilizadas son las derivadas de los combustibles fósiles o la energía nuclear. Ambos tipos de energía son agresivos con el medio ambiente, bien por la emisión de gases contaminantes o responsables del efecto invernadero, o por la generación de residuos de especial peligrosidad, por lo que, ineludiblemente, los problemas ambientales se verán incrementados. El empleo de materiales de “usar y tirar”, es decir, la cultura de los bienes de corta vida media, incrementará así mismo los problemas derivados de la utilización desmesurada de recursos naturales, generando el agotamiento o la explotación desmedida de los mismos.

## **2.2. Derecho ambiental**

Dentro del paradigma ambiental *sui generis* desarrollado por Lorenzetti (2008) citado por Karam (2010), uno de su especial distintivo es que reconoce como sujeto a la naturaleza, que es un bien colectivo, lo define como escaso o en situación de peligro y está dispuesto a protegerlo limitando los derechos individuales. Este bien colectivo no pertenece ni al Estado ni a los particulares en forma exclusiva, y tiene como características: su indivisibilidad, uso común sustentable (que el autor denomina “tragedia de los comunes”, por la ausencia de incentivos individuales para protegerlos y evitar su sobreuso), todos los individuos tienen derecho a usarlos, y por lo tanto no pueden ser excluidos, tiene reconocimiento legal, está calificado objetivamente (el individuo no puede identificar su parte porque no le pertenece), existe legitimación para obrar difusa o colectivamente, procede la tutela preventiva y se ubica en la esfera social.

El concepto de ambiente ha sido centro de un debate constante con el fin de establecer cuál es su objeto de protección, conforme al nuevo

paradigma ambiental. Originalmente se entendía por ambiente solo sus elementos naturales: agua, suelo, aire, flora y fauna. Posteriormente se incorporaron los bienes culturales como el patrimonio histórico. Actualmente se incluye también la problemática social. En ese sentido, vale diferenciar el derecho a un ambiente adecuado, que es un derecho subjetivo de las personas, con la tutela del ambiente como bien colectivo. La primera es una idea antropocéntrica y previa al paradigma ambiental, porque mira la totalidad desde el sujeto; la segunda es una noción geocéntrica, concentrada en el bien colectivo y típica del ambientalismo. La construcción del paradigma ambiental genera cambios en las conductas sociales a través del derecho, para hacerlo compatible con el sistema ecológico. Esto implica, necesariamente, que la ley incorpore valores y principios, no sólo fije procedimientos, pero además, que procure resultados y que no se agote en el establecimiento del supuesto jurídico sino que se extienda hasta la fase de la implementación de la norma jurídica (Karam, 2010).

El constituyente peruano, tal como sucede con el español (Canosa, 2004, p. 83), perfiló el concepto de medio ambiente, pero no estableció con nitidez su alcance. Para algunos autores, todo lo que rodea a la persona entraría en el concepto, muy amplio entonces, de medio; el entorno comprendería tanto el ambiente natural como el artificial. La doctrina italiana, al interpretar la referencia constitucional al paisaje (artículo 9), hace por vía interpretativa el esfuerzo de superar la concepción esteticista que parece inferirse del citado precepto constitucional, para forzar la coincidencia entre paisaje y ambiente. Incide, también, en los presupuestos antropomórficos del concepto, centrando lo ambiental en el valor cultural atribuible a la relación ser humano-medio ambiente para llegar, así, a una concepción dinámica.

Gianini citado por Canosa (2004, p. 83) identifica tres significados jurídicos de ambiente. El primero, identificado con las bellezas naturales y centros históricos, los parques naturales, fluviales, faunísticos y los bosques. El segundo, con la prevención y represión de las actividades que degradan el aire, el agua o el suelo. Y, el último, con la legislación urbanística. Todas acabarían por confluir, según este autor, en el ambiente urbanístico, el cual

no posee ninguna connotación particular, pues es el ambiente “en su globalidad”, donde confluyen todos los intereses, públicos o privados, materiales o espirituales, económicos o culturales.

Otros autores excluyen del concepto lo que no se relacione con los recursos naturales (agua, tierra, aire) y los procesos biológicos a ellos ligados. Según este punto de vista, ni el urbanismo ni el patrimonio artístico formarían parte, jurídicamente, del medio ambiente, aunque la regulación de estas materias tenga incidencia sobre bienes típicamente ambientales, como la tiene, y mucho, la regulación sobre costas, por ejemplo. Puede objetarse lo anterior diciendo que urbanismo y patrimonio son dos materias que condicionan la calidad de vida y entran en lo ambiental. Sin duda la objeción es justa, pero para no crear un macro concepto de medio ambiente que dificultaría la protección de los bienes a él adscritos, merece, a nuestro juicio, la pena mantener la autonomía conceptual entre todos ellos. La materia jurídica medio ambiente, aunque emparentada con otras (urbanismo, conservación del patrimonio artístico) estaría acotada a los bienes específicamente ambientales, mejor identificados y, por ende, mejor protegidos (Canosa, 2004, p. 85).

Como refiere Baldi y García (2005) “hasta el momento no existe una definición suficientemente fundamentada del término 'calidad de vida'. Es un concepto polisémico y dinámico, con relación de la época en que es analizado y limitado por la perspectiva particular de las áreas desde las cuales se lo aborda”.

La idea embrionaria de la calidad de vida proviene del imaginario colectivo de bienestar y desarrollo, entendidos simultáneamente en términos de satisfacción de la necesidad y de la posibilidad de consumo. Este concepto se desarrolló dentro de la lógica de las relaciones capitalistas de la acumulación articulada y dinamizada, en gran medida, por la cultura de los medios masivos de comunicación. Por lo tanto, se admitió como ideal social y económico el crecimiento estos términos, y se entendió que la calidad en el vivir era el resultado de las posibilidades de consumir y acumular (Baldi y García, 2005).



Fue así que la necesidad de unificar criterios y posiciones sobre la definición de calidad de vida, la OMS en 1994 propuso una definición de consenso: “percepción del individuo sobre su posición en la vida en el contexto de la cultura y sistema de valores en el cual él vive, y en relación con sus objetivos, expectativas, estándares e intereses”.

La calidad de vida podría ser concebida como el resultado de las relaciones que establecen los individuos y las comunidades con los elementos bióticos y abióticos del medio, abordado desde una perspectiva económica, social, cultural y ambientalmente, y que toda evaluación subjetiva debe estar inmersa en un contexto socio histórico determinado (Baldi y García, 2005).

### **2.2.1. Características del derecho ambiental**

El derecho ambiental surgió de la necesidad de los pueblos, sin importar el límite de sus fronteras, de tratar de proteger y conservar el equilibrio ecológico y la diversidad biológica, incluyendo al hombre. Proteger al medio ambiente es un deber del hombre, quién debe asegurar no sólo la protección del medio ambiente sino también debe de mejorarlo para las generaciones presentes y futuras. Casi cada día que transcurre aporta una prueba del carácter internacional del medio ambiente (Prado, 2004, p. 92).

La Declaración de Estocolmo de 1972, en su parte introductoria proclama que el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.

Entre los principios, esta Declaración comparte el primero

estableciendo:

El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.

El derecho al ambiente, este derecho fundamental, tan valioso para todos los hombres sin distinción de sexos, de edades, de culturas y ni de fronteras, es un derecho que trasciende diferentemente en los diversos intereses de cada nación; y, que el mismo, puede variar de un lugar a otro, y más aún en una época determinada, a lo cual recae una necesaria adecuación o modificación en lo que concierne a las reglamentaciones inherentes al medio ambiente en un lugar determinado, bajo una esfera de gobernabilidad igualmente determinada (Prado, 2004, p. 97).

## **2.2.2. Principios del derecho ambiental**

### **2.2.2.1. Principio de acceso a la información**

Toda persona está obligada a proporcionar adecuada y oportunamente a las autoridades la información que estas requieran para una efectiva gestión ambiental, conforme a ley.

El principio 10 de la Declaración de Río de 1992 señala que:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la

información sobre materiales y las actividades que encierra peligro en sus comunidades.

La ciudadanía, las ONG's vinculadas a la defensa del medio ambiente, la Fiscalía de Prevención del Delito, la Defensoría del Pueblo, el Poder Judicial, los gobiernos locales y regionales deben convertir en un hábito responsable el ejercicio de su derecho a solicitar información a empresas productivas, entidades sectoriales y potenciales infractores. La solicitud puede ser inmotivada, lo que permite al administrado no dar mayor explicación del motivo por el que solicita dicha información ni que destino le dará. La información solicitada o que se entregue debe tener características: debe ser adecuado o acorde con la solicitud de información y ser brindada oportunamente.

La Ley General del Ambiente consagra en su artículo II, este principio, estableciendo lo siguiente:

Toda persona tiene el derecho a acceder adecuada y oportunamente a la información pública sobre las políticas, normas, medidas, obras y actividades que pudieran afectar, directa o indirectamente, el ambiente, sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento.

Es posible que dicha solicitud de información ambiental se realice a personas jurídicas sujetas al régimen privado que presten servicios públicos debido a concesiones o a un contrato de tercerización de servicios, en estos casos estas entidades también deberán facilitar el acceso a dicha información a quien lo solicite, previa coordinación entendemos con la autoridad competente. De esta forma, toda persona tiene derecho a conocer el estado de las denuncias que presente ante cualquier entidad pública

respecto de riesgos o daños al ambiente y sus demás componentes, en especial aquellos vinculados a daños o riesgos a la salud de las personas. Y en caso de que la denuncia haya sido trasladada a otra autoridad, en razón de las funciones y atribuciones legalmente establecidas, se debe dar cuenta inmediata de tal hecho al denunciante (Carhuatocto, 2009, p. 22).

#### **2.2.2.2. Principio de participación en la gestión ambiental**

Este principio es desarrollado más exhaustivamente por Carhuatocto (2009, pp. 32-34) quien afirma que la participación ciudadana en gestión del ambiente es un derecho y un deber que nos incumbe a todos, tanto sociedad civil como Estado y que acertadamente es recogida por la Ley General de Sociedades. Un ejemplo de este derecho lo podemos observar en los mecanismos de participación ciudadana existentes en la legislación de áreas naturales protegidas.

Las Áreas Naturales Protegidas posibilitan la participación de la ciudadanía en la gestión de las áreas naturales protegidas, no solo a través de los comités de gestión, las concesiones, las autorizaciones, la validación de documentos de gestión y planificación sino también mediante los contratos de administración, que en el práctica se acercan a una modalidad de desconcentración administrativa de una parte de la gestión del servicio nacional de áreas protegidas (ANP).

Los contratos de administración son uno de los instrumentos más importantes previstos por la legislación peruana para promover la participación de organizaciones de conservación no gubernamentales para que ejerzan, bajo encargo del Estado, la administración o gerenciamiento de determinadas áreas naturales protegidas y el subsistema

regional de áreas naturales protegidas, aún en plena formación conceptual y física (Carhuatocto, 2009, p. 32). La idea es tercerizar las cuestiones operativas de la gestión del servicio nacional de áreas protegidas, tales como monitoreo, vigilancia, administración, cobro de ingreso al área, capacitaciones, estrategia de comunicación, etc.

Los orígenes del derecho a la participación ciudadana los podemos encontrar en múltiples tratados e instrumentos internacionales tales como:

1. El Principio 1 de la Declaración de Río:

Los seres humanos constituyen el centro de preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, siendo así, es natural que los seres humanos tengan un rol activo en las decisiones que se adopten para alcanzar el desarrollo sostenible.

2. El Principio 10 de la Declaración de Río:

El mejor modo de tratar cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.

3. El Principio 2 de la Declaración sobre Bosques de 1992, en su literal d):

Los gobiernos deben promover la participación de todos los interesados, incluidas las comunidades locales y las poblaciones indígenas, la industria, la mano de obra, las organizaciones no gubernamentales y los particulares, los habitantes de las zonas forestales y las mujeres, en el desarrollo, la ejecución y la planificación de la política forestal del país y ofrecer oportunidades para esa participación.

4. El artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, establece que:

Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

5. El artículo 21 inciso 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, declara que:

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

6. El artículo 3, literal c), de la Convención de Lucha Contra la Desertificación, señala que las partes deben garantizar que las decisiones relativas a la elaboración y ejecución de programas de la lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía se adopten con la participación de la población y de las comunidades locales y que, a niveles superiores, se cree un entorno que facilite la adopción de medidas a los niveles nacional o local.

7. El artículo 8, literal j) del Convenio sobre la Diversidad Biológica, señala que las prácticas de vida de comunidades locales e indígenas vinculadas a la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica se dará con la aprobación y la participación de quienes poseen esos conocimientos, innovaciones y prácticas.

En nuestro país, la legislación ha recogido en diversos dispositivos legales el derecho a la participación ciudadana, tales como el numeral 17 del artículo 2 de la Constitución, la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos; Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública, aprobado por DS N.º 072-2003-PCM; la Ley N.º 28245, Ley Marco del

Sistema Nacional de Gestión Ambiental, la cual señala que la información de que dispongan las autoridades en materia de agua, suelo, aire, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afecten o puedan afectarlos. Asimismo existe la obligación de las autoridades del Estado de proveer esta información (artículo 29).

El artículo 46 de la Ley General del Ambiente precisa que este derecho a participar en la gestión ambiental incluye el derecho de toda persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva, a emitir opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones u aportes en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental y en las políticas y acciones que incidan sobre ella, así como en su posterior ejecución, seguimiento y control. El derecho a la participación ciudadana, recalca, se ejerce en forma responsable.

Esta ley coloca los límites dentro de los cuales se ejercerá este derecho de participación ciudadana:

- La participación de manera responsable, ello implica por ejemplo que para asumir una posición u opinión esta debería estar sustentada en información veraz o de manera documentada, avalada o haber estado participando activamente en el tema ambiental objeto de la intervención.
- Debe actuarse con buena fe, transparencia y veracidad, evidentemente la participación ciudadana se hace de honesta, leal y privilegiando el bienestar general y no intereses políticos, proselitistas o individualistas.

El deber de participación responsable es vulnerado cuando se transgreden disposiciones legales sobre participación ciudadana y toda acción o medida que tomen las

autoridades o los ciudadanos que impida u obstaculice el inicio, desarrollo o término de un proceso de participación ciudadana conforme lo señala el numeral 2 del artículo 47 de la Ley General del Ambiente. Por otra parte, en ningún caso constituirá transgresión a las normas de participación ciudadana la presentación pacífica de aportes, puntos de vista o documentos pertinentes y ajustados a los fines o materias objeto de la participación ciudadana, ello tiene su fundamento en la libertad de expresión en el contexto del derecho a la participación ciudadana.

Carhuactocto (2009, p. 36) asevera que la participación ciudadana en materia ambiental se puede definir como un proceso mediante el cual se integra al ciudadano, en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones que incumben a la gestión ambiental. Ello permitirá al ciudadano ejercer otros derechos, puesto que solo informado puede tener conciencia de su realidad, sus oportunidades y su problemática ambiental.

### **2.2.2.3. Principio de acceso a la justicia ambiental**

La justicia ambiental es un remedio jurídico al que deben acceder las personas o población afectada por un daño ambiental, y cuyos resultados deberían verse en un razonable plazo.

El artículo IV de la Ley General del Ambiente, es especialmente virtuoso en razón a que exige que las entidades administrativas y jurisdiccionales adopten acciones oportunas en defensa del ambiente y de sus componentes, resguardando también la salud de las personas en forma individual y colectiva.

Toda persona tiene el derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva, ante las entidades administrativas y



jurisdiccionales, en defensa del ambiente y de sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como la conservación del patrimonio cultural vinculado a aquellos.

Se puede interponer acciones legales aun en los casos en que no se afecte el interés económico del accionante. El interés moral legitima la acción aun cuando no se refiera directamente al accionante o a su familia.

El gran aporte, es haber otorgado legitimidad para obrar activa a cualquier persona. La norma solo le exige interés moral, esto es su interés para preservar el ambiente o la salud de una persona o población afectada por una actividad contaminante (Carhuactocto, 2009, p. 40).

#### **2.2.2.4. Principio de prevención**

El derecho internacional impone a los Estados un deber de prevención de daños, cuando en su territorio, o bajo su jurisdicción o control, se realiza una actividad riesgosa. El deber de prevenir es distinto al deber de reparar, remediar, o compensar y además comprende varios aspectos. En primer lugar, la política preferida debe ser la prevención, ya que la compensación en el caso de daño, generalmente, no restablece la situación prevaleciente antes del suceso o accidente. Por otro lado, el incumplimiento del deber de prevenir, que consiste en actuar con la debida diligencia, adquiere mayor pertinencia a medida que aumenta constantemente, los conocimientos sobre las operaciones peligrosas, los materiales utilizados y los procesos para realizarlos. En conclusión la política de prevención es mejor que la curación (Carhuatocto, 2009, p. 50).

Gheri (2001, p. 42) afirma sobre este principio que la

prevención o evitación de los daños ambientales constituye el paradigma del derecho ambiental, desde que las soluciones resarcitorias resultan insuficientes, en principio, para brindar a la comunidad una protección absoluta respecto de actividades nocivas, como las contaminantes.

A través de STC N° 048-2004-PI-TC el Tribunal Constitucional señala que el principio de prevención supone resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar su existencia. Asimismo establece que el principio de restauración está referido al saneamiento y recuperación de los bienes ambientales deteriorados añadiendo además que entiende por el principio de mejora aquel que permite maximizar los beneficios de los bienes ambientales en pro del disfrute humano.

El mismo Tribunal Constitucional, en el Exp. N.º 0018-2001-AI/TC, establece que el papel del Estado no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin. Y es que si el Estado no está garantizando a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un medio ambiente sano, estos pueden exigir del Estado medidas necesarias de prevención. El Tribunal Constitucional estima que la protección del medio ambiente no es solo una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención para evitar que aquellos no sucedan.

#### **2.2.2.5. Principio de precaución**

El principio de precaución ha generado una literatura especializada que ha ido creciendo incesantemente en los

últimos años y que ha alcanzado ya proporciones más que considerables. Se discuten en ella, a menudo con prolijo detalle, los aspectos conceptuales del principio, la adecuación de sus variadas formulaciones y, cada vez más, el numeroso y heterogéneo conjunto de derivaciones que presenta, políticas, económicas, éticas, legales, etcétera (Cózar, 2005).

Este tuvo su origen en la década de los años 70 en Alemania, con el objeto de asegurar una detección temprana de los potenciales daños a la salud y al medio ambiente, a través de investigaciones sincronizadas y armonizadas, actuando aun cuando no existieran estudios científicos concluyentes, para poder desarrollar en todos los sectores de la economía y en los procesos tecnológicos la reducción de cargas negativas para el medioambiente, sobre todo por la introducción de sustancias dañinas (Moure, 2013, p. 21).

Este principio se encuentra definido en diversos instrumentos internacionales, destacándose los siguientes: La Declaración de Londres de 1987 (Segunda Conferencia Internacional sobre la Protección del Mar del Norte); La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (principio 15) que ha sido considerado el instrumento internacional no vinculante más importante desde la Declaración de Estocolmo de 1972, esta última adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo, entre los días 5 al 16 de junio de 1972, entre otros (Moure, 2013, p. 23).

El principio 15 de la Declaración de Río establece:

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica

absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

De esta forma, el principio de precaución se enfoca en determinar qué nivel de mitigación sería necesario para proteger a la sociedad de riesgos innecesarios, lo que da cuenta de una evolución en la forma de enfrentar el riesgo. Si se establece con claridad este nivel, esto permite distribuir la carga de los perjuicios entre las generaciones presentes y futuras, aplicando principios que pueden ser compartidos entre ambas, diferenciando sus responsabilidades.

Entre los diferentes instrumentos internacionales que desarrollan al principio de precaución, también encontramos los siguientes que podemos citar textualmente:

El Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Ronda Uruguay) de 1993 en su artículo 5 menciona:

Cuando los testimonios científicos pertinentes sean suficientes, un Miembro podrá adoptar provisionalmente medidas sanitarias o fitosanitarias sobre la base de la información pertinente de que disponga.

Los gobiernos responsables y representativos generalmente actúan desde una perspectiva de prudencia y precaución cuando se trata de riesgos de daños irreversibles, o incluso mortales, para la salud de los seres humanos.

En el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea de 1994, en su párrafo 31:

La política de la Comunidad sobre el medio ambiente se basará en el principio de precaución y en los principios de que deben adoptarse medidas preventivas, que el

daño al medio ambiente debe, como prioridad, rectificarse en su origen, y que “quien contamina paga”.

En 1994 el Tratado sobre la carta de la energía de la Comunidad Europea, en su artículo 19 establece sobre el principio de precaución:

En la formulación de sus políticas y en sus actuaciones concretas, las Partes Contratantes pondrán todo su empeño en adoptar medidas precautorias para evitar o reducir al mínimo el deterioro del medio ambiente.

En el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces, del año 1995, en su artículo 6:

Los Estados aplicarán el enfoque de precaución ampliamente a la conservación, gestión y explotación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias, a fin de proteger los recursos marinos vivos y preservar el medio ambiente marino.

En el Tratado de Amsterdam del 1997, en el artículo 175, menciona:

La Política de la Comunidad sobre el medio ambiente apuntará a un alto nivel de protección, teniendo en cuenta la diversidad de las situaciones en las diversas regiones de la Comunidad. Se basará en el principio de precaución .

El Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad relativo al transporte, manipulación y utilización segura de organismos vivos modificados de 2000, en su preámbulo:

De conformidad con el enfoque de precaución que figura en el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el objetivo del presente Protocolo es el de contribuir a garantizar un nivel

adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados .

La falta de certeza científica debida a una insuficiente información o conocimientos científicos pertenecientes sobre los efectos potencialmente adversos de un organismo vivo modificado para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica de la Parte importara, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, no impedirá a dicha Parte adoptar una decisión a fin de evitar o minimizar esos efectos potencialmente adversos.

En la Comunicación de la Comisión Europea sobre el recurso de principio de precaución, aprobada por Resolución del Parlamento Europa el 14-12-2000:

El principio de precaución no está definido en el Tratado, que sólo lo menciona una vez, para la protección del medio ambiente, pero, en la práctica, su ámbito de aplicación es mucho más vasto, y especialmente cuando la evaluación científica preliminar objetiva indica que hay motivos razonables para temer que los efectos potencialmente peligrosos para el medio ambiente y la salud humana, animal y vegetal puedan ser incompatibles con el alto nivel de protección elegido para la Comunidad. La Comisión considera que la Comunidad, al igual que otros miembros de la Organización Mundial del Comercio, tiene derecho a establecer el nivel de protección que considere adecuado, en particular en lo que se refiere al medio ambiente y la salud humana, animal o vegetal. La aplicación del principio de precaución constituye un principio esencial de su política, y las decisiones que adopte a este objeto seguirán afectando a las posiciones

que defiende internacionalmente sobre cómo debe ser la aplicación de este principio.

En el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, en el preámbulo señala lo siguiente:

Reconociendo que la idea de precaución es el fundamento de las preocupaciones de todas las Partes y se halla incorporada de manera sustancial en el presente Convenio.

A este respecto, la creciente aparición y expansión de este principio se ha dado en el derecho internacional del medio ambiente, según el cual la incertidumbre científica en torno a las consecuencias dañosas de ciertas actividades sobre el medio ambiente, no exime de la adopción por los Estados de medidas de prevención. La principal diferencia entre el principio de prevención y el de precaución, está entre la relación del grado de certeza que pueda darse entre una acción y los daños y perjuicios que pueda provocar. Cuando hay certeza casi total sobre la relación causal entre la acción y el daño, se aplica el principio de prevención (Moure, 2013, p. 30).

## **2.3. Estudio de Impacto Ambiental**

### **2.3.1. Definición**

Si bien el desarrollo industrial de un territorio puede inducir una fuerte reactivación socioeconómica y mejoras en la calidad de vida de la población, así como la actividad extractiva, “también es capaz de ocasionar importantes modificaciones del entorno y diversas formas de contaminación del aire, las aguas y los suelos, agotamiento de recursos naturales y su degradación”. Sin lugar a dudas esto “influirá negativamente, de forma directa o indirecta sobre el bienestar, la calidad de vida y la salud de la población” (Suárez y Molina, 2014, p. 358).

Ruesga y Durán (1995) citados por Arana (2002) definen como

impacto ambiental “cualquier alteración, positiva o negativa, producida por la introducción en el territorio de una determinada actividad la cual interviene sobre los factores que definen al mismo en cuanto medio físico, biótico y abiótico, sobre las relaciones sociales y económicas del hombre en este medio”.

La alteración que puede provocarse en el medio se expresa por la evolución “sin” la aplicación del proyecto y “con” la ejecución del mismo, por lo que, es fundamental el establecimiento de una “línea de base”, es decir la situación social y espacial previa a la operación del proyecto que, por comparación, nos permitan saber cuáles han sido las magnitudes y los significados de los impactos sociales. De manera visual, es posible captar la magnitud de estos impactos *ex ante* y *ex post*. (Arana, 2012).

El estudio de impacto ambiental “constituye un documento que tiene como fin anticiparse a las consecuencias ambientales a fin de proteger el ambiente y la salud de la población. Es por esta razón que se debe considerar a esta etapa como la parte inicial en el planeamiento y desarrollo del proyecto” (Monge, 2016).

Espinoza (2001) citado por Cuya (2011), indica que el estudio de impacto ambiental “es un conjunto de análisis técnico-científicos, sistemáticos, interrelacionados entre sí, cuyo objetivo es la identificación, predicción y evaluación de los impactos significativos positivos y/o negativos, que pueden producir una o un conjunto de acciones de origen antrópico sobre el medio ambiente físico, biológico y humano”.

Como expresa Cuya (2011):

El Banco Mundial (2007), señala como una de las limitaciones de los estudios de impacto ambiental la carencia de estandarización y uniformidad en el contenido y alcances. Con una opinión similar, Espinoza y Alzina, indican que entre las dificultades de la evaluación de impacto ambiental se encuentran la definición de la cobertura y alcances de los



estudios. Anotan que los estudios ambientales deben focalizarse hacia los impactos significativos, para optimizar la cantidad y calidad de la información relevante (2001: 13).

Para Cerrón (2005) citado por García (2012, p. 14) el estudio de impacto ambiental tiene por objetivo el diagnóstico, la identificación, la predicción, la valoración y la mitigación de las consecuencias ambientales. El estudio de impacto ambiental es un documento técnico que debe presentar el titular del proyecto, a fin de obtener la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) donde se reflejan los resultados del estudio como las observaciones del proceso de participación ciudadana y las condiciones a establecer para la protección ambiental.

Cerrón (2005) citado García (2012, p. 15) nos dice que la utilización del el estudio de impacto ambiental permite la preservación de los recursos naturales, la protección de los ecosistemas y la identificación de medidas de mitigación necesarias para eliminar o minimizar los impactos a niveles permisibles. Según García (2012) citando a Cerrón (2005) dice que un proceso de identificación de impacto ambiental debe incluir una serie de características que lo hagan intrínsecamente una herramienta objetiva, eficaz e integral a fin de:

1. Establecer un conocimiento técnico-científico amplio e integrado de los impactos e incidencias ambientales de acciones humanas.
2. Identificar anticipadamente los impactos ambientales negativos y positivos de acciones humanas y diseñar en forma oportuna acciones que minimicen los efectos ambientales negativos y que maximicen los efectos positivos.
3. Permitir a la autoridad tomar decisiones de aprobación, rechazo o rectificación con pleno conocimiento de los efectos negativos y positivos que implica una acción humana.
4. Permitir a la autoridad ejercer un debido control sobre la dimensión ambiental de las acciones, a fin de garantizar que ellas no perjudiquen el bienestar y salud de la población.

5. Lograr la participación coordinada de los distintos actores involucrados.

### **2.3.2. Requisitos para elaboración de un estudio de impacto ambiental**

Calle (2012, p. 38) nos ofrece un listado de la información mínima que debería contener un estudio de impacto ambiental, a saber:

- Para la elaboración del estudio de impacto ambiental, se deberá tener en cuenta los estudios que existan en el Perú sobre temas como el cambio climático, la desertificación, los servicios ecosistémicos y la biodiversidad, entre otros, que tengan relevancia para el desarrollo del estudio de impacto ambiental.
- La información climática, hidrológica o de índole similar que se usará en la elaboración del estudio de impacto ambiental como sustento del proyecto, no puede ser extrapolada de información de otra cuenca o ecosistema. Se requiere levantar información que se refiera de manera directa al ecosistema o cuenca donde se pretende desarrollar el proyecto de inversión.
- En aquellos casos en los que la información sea relativamente escasa o inexistente (en cantidad, calidad, tiempo, número de muestras por estación, entre otros elementos), se requiere que la empresa responsable del proyecto realice los estudios que permitan tener la información necesaria para medir el impacto ambiental del proyecto que se pretende realizar. El tiempo previsto para reunir dicha información debe ser mínimo un año, considerando la necesidad de realizar dichos estudios en etapa de sequía y de lluvias, a efectos de reflejar los eventos estacionales que podría estar conectados a parámetros ecológicos necesarios para predecir impactos ambientales. Ello también incide en la necesidad de contar con información de campo y de realizar los viajes que sean necesarios para la obtención de la misma.
- La información que se obtiene y que es usada para la elaboración del estudio de impacto ambiental debe tener el sustento

necesario a efectos de que pueda ser revisada por otros técnicos y científicos y permita verificar los impactos ambientales del proyecto.

- Otro tema pendiente es la sistematización de las líneas base de todos los el estudio de impacto ambiental, de modo que sirva de referencia previa y ayude a definir impactos acumulativos.

### **2.3.3. Contenido general del estudio de impacto ambiental**

El estudio de impacto ambiental debe contener el análisis de todas las consecuencias que tendrá la realización del proyecto sobre los componentes abióticos naturales para la vida (agua, suelo y aire), así como los componentes bióticos como la macro y micro flora y fauna, incluyendo las poblaciones humanas y , según sea el caso, el medio ambiente construido. Para tal efecto un estudio de impacto ambiental (i) identifica todas aquellas actividades o aspectos de un proyecto que pueden generar impactos sobre estos componentes ambientales, (ii) identifica y evalúa tales impactos y (iii) define las modificaciones que son necesarias de introducir al proyecto, como las medidas indispensables para prevenirlos o mitigarlos. En algunos casos, el estudio de impacto ambiental puede recomendar la inaplicabilidad del proyecto como originalmente concebido, porque sus impactos negativos superan los beneficios esperados del mismo.

El conjunto de medidas de prevención y control de impactos se consolida en varios planes a optar de acuerdo a la categoría del proyecto y del tipo de estudio correspondiente, entre los cuales se consideran los siguientes:

- Plan de Manejo Ambiental.
- Plan de Participación Ciudadana.
- Plan de Contingencias.
- Plan de Compensación.
- Plan de Seguimiento, supervisión, control y vigilancia.
- Plan de Cierre y Abandono.

#### **2.3.4. El proceso de elaboración del Estudio de Impacto Ambiental en el contexto de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental**

Cuando hablamos del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental necesariamente debemos referirnos a la Ley N° 27446 Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. Esta Ley cumple con la finalidad de crear el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión. Además de establecer un proceso uniforme que comprenda los requerimientos, etapas, y alcances de las evaluaciones del impacto ambiental de proyectos de inversión. Y, a la vez de establecer los mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental, tal como lo señala el artículo 1 de las Disposiciones Generales de la mencionada Ley.

La Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, en su artículo 4, ha señalado que toda acción comprendida en el listado de inclusión de actividades que establece el reglamento, respecto de la cual se solicite su certificación ambiental, deberá ser calificada en una de las siguientes categorías:

**Categoría I:** Declaración de impacto ambiental. Incluye aquellos proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo.

Este puede ser el caso de proyectos de construcción de aulas, postas médicas, pequeños almacenes, losas deportivas, pequeños puentes, letrinas, instalaciones pecuarias y otros de menor envergadura. En estos casos corresponde a la entidad proponente del proyecto la presentación de la Declaración de Impacto Ambiental (Devida, 2004).

**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.

Este puede ser el caso de proyectos de agua potable, alcantarillado y saneamiento, minicentrales hidroeléctricas, pequeñas plantas de procesamiento industrial, complejos educativos, hospitales, y otros de mediana envergadura. En estos casos corresponde a la entidad proponente del proyecto, la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental Semi-detallado (Devida, 2004).

**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.

Este puede ser el caso de proyectos de construcción o rehabilitación de carreteras, caminos rurales, centrales hidroeléctricas, irrigaciones, represas, plantas agroindustriales, explotaciones de canteras minerales, y otros de envergadura considerable, o localizados en ecosistemas muy frágiles como las zonas de protección o tierras de comunidades nativas. En estos casos corresponde a la entidad proponente del proyecto, la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental Detallado (Devida, 2004).

Es importante señalar además que la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental establece los criterios para efectos de la clasificación de los proyectos de inversión de los que la autoridad competente deberá ceñirse:

1. La protección de la salud de las personas;
2. La protección de la calidad ambiental, tanto del aire, del agua, del suelo, como la incidencia que puedan producir el ruido y los residuos sólidos, líquidos y emisiones gaseosas y radiactivas;
3. La protección de los recursos naturales, especialmente las aguas,

- el suelo, la flora y la fauna;
4. La protección de las áreas naturales protegidas;
  5. Protección de la diversidad biológica y sus componentes: ecosistemas, especies y genes; así como los bienes y servicios ambientales y bellezas escénicas, áreas que son centros de origen y diversificación genética por su importancia para la vida natural.
  6. La protección de los sistemas y estilos de vida de las comunidades;
  7. La protección de los espacios urbanos;
  8. La protección del patrimonio arqueológico, histórico, arquitectónicos y monumentos nacionales; y,
  9. Los demás que surjan de la política nacional ambiental.

#### **2.3.4.1. Ámbito de aplicación de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental**

Quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, los proyectos de inversión públicos y privados que impliquen actividades, construcciones u obras que puedan causar impactos ambientales negativos, según disponga el Reglamento de la presente Ley.

Por lo que, se dispuso que a partir de la entrada en vigencia del Reglamento de la Ley, no podría iniciarse la ejecución de proyectos y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

#### **2.3.4.2. Principios del Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental**

La Ley en su artículo 3 menciona que se rige por los principios de la Ley General del Ambiente y además por los siguientes principios:

- 1. Indivisibilidad:** La evaluación del impacto ambiental se realiza de manera integral e integrada sobre políticas, planes, programas y proyectos de inversión, comprendiendo de manera indivisa todos los componentes de los mismos. Asimismo, implica la determinación de medidas y acciones concretas, viables y de obligatorio cumplimiento para asegurar de manera permanente el adecuado manejo ambiental de dichos componentes, así como un buen desempeño ambiental en todas sus fases.
- 2. Participación:** Se promueve la intervención informada y responsable de todos los interesados en el proceso de evaluación de impacto ambiental, para una adecuada toma de decisiones y lograr la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de inversión acordes con los objetivos del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.
- 3. Complementariedad:** El Estado debe asegurar la coherencia y complementariedad en el ejercicio de las funciones públicas relacionadas con el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, así como en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental y otras obligaciones de nivel nacional, regional y local.
- 4. Responsabilidad compartida:** El Estado y los inversionistas privados, los organismos no gubernamentales, la población organizada y los ciudadanos, en alianza estratégica, unen esfuerzos para la gestión ambiental y la efectiva implementación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.
- 5. Eficacia:** Implica la capacidad para hacer ambientalmente viables las políticas, planes, programas y proyectos de inversión propuestos, haciendo

prevalecer la finalidad de los mismos, mediante la determinación de medidas de prevención, control, mitigación, recuperación y eventual compensación, acordes con criterios de economía, simplicidad y celeridad, así como con la legislación vigente y la debida protección del interés público.

- 6. Eficiencia:** Es la capacidad del uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo determinado. En este sentido, las decisiones que se adopten en el marco de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental deben mantener la debida proporcionalidad entre las medidas que se determinen y los objetivos que se deben lograr.

#### **2.4. La Evaluación del Impacto Ambiental en la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental**

El artículo 14 del Reglamento de la Ley del Sistema de evaluación de Impacto Ambiental define a la evaluación de impacto ambiental como un proceso participativo, técnico-administrativo, destinado a prevenir, minimizar, corregir o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos ambientales negativos que pudieran derivarse de las políticas, planes, programas y proyectos de inversión, y asimismo, intensificar sus impactos positivos. Este proceso además comprende medidas que aseguren, entre otros, el cumplimiento de los Estándares de Calidad Ambiental, los Límites Máximos Permisibles y otros parámetros y requerimientos aprobados de acuerdo a la legislación ambiental vigente.

Los resultados de la evaluación de impacto ambiental deben ser utilizados por la Autoridad Competente para la toma de decisiones respecto de la viabilidad ambiental del proyecto, contribuyendo a su mayor eficiencia, bajo los mandatos, criterios y procedimientos establecidos en la Ley del Sistema de evaluación de Impacto Ambiental define a la evaluación de impacto ambiental, su Reglamento y las demás normas complementarias.

La evaluación de impacto ambiental, como lo define el Reglamento de la



Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental define a la evaluación de impacto ambiental, Decreto Supremo 019-2009-Ministerio del Ambiente, es un proceso participativo, técnico-administrativo, destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos ambientales negativos que pudieran derivarse de las políticas, planes, programas y proyectos de inversión, y asimismo, intensificar sus impactos positivos

El artículo 14 del Decreto Supremo 019-2009-Ministerio del Ambiente menciona que:

Este proceso además comprende medidas que aseguren, entre otros, el cumplimiento de los Estándares de Calidad Ambiental, los Límites Máximos Permisibles y otros parámetros y requerimientos aprobados de acuerdo a la legislación ambiental vigente. Los resultados de la evaluación de impacto ambiental deben ser utilizados por la Autoridad Competente para la toma de decisiones respecto de la viabilidad ambiental del proyecto, contribuyendo a su mayor eficiencia, bajo los mandatos, criterios y procedimientos establecidos en la Ley, el presente Reglamento y las demás normas complementarias.

Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del Reglamento y los mandatos señalados en su Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto por ese mismo Reglamento.

Como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental o estudio ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que esta constituye la Certificación Ambiental.

La desaprobaración, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa

que implique la no obtención o la pérdida de la Certificación Ambiental, implica la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión. El incumplimiento de esta obligación está sujeto a las sanciones de Ley.

#### **2.4.1. Certificación ambiental**

La certificación ambiental implica el pronunciamiento de la Autoridad Competente sobre la viabilidad ambiental del proyecto, en su integridad. Dicha autoridad no puede otorgar la Certificación Ambiental del proyecto en forma parcial, fraccionada, provisional o condicionada, bajo sanción de nulidad.

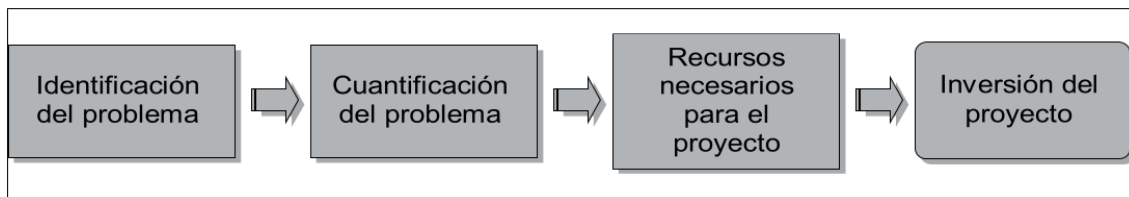
Aquellos proyectos que por sus características técnicas y espaciales (obras viales interprovinciales, multimodales u otros) precisen de consideraciones especiales para su evaluación ambiental, no están comprendidos en el alcance del presente artículo. En tal sentido, la Autoridad Competente debe señalar de manera expresa y mediante Decreto Supremo, Ordenanza Regional u Ordenanza de la Municipalidad, según corresponda, los proyectos que están sujetos a esta excepción y los criterios a adoptar en tales casos.

#### **2.4.2. Proyecto de inversión**

El proyecto de inversión, tal como lo define Andía (2012, p. 17), “desde una perspectiva general, se entiende como una intervención en un medio para dar solución a una problemática existente y lograr un cambio deseado, por lo que va a existir un grupo de personas involucradas y necesidades referidas a la problemática”.

Este autor nos menciona además que “el enfoque de desarrollo de un proyecto de inversión se inicia con la identificación del problema, luego se cuantifica, en función a ello se determina los requerimientos, cuya valorización se convierte en la inversión del proyecto” (Andía, 2012, p. 17).

**Figura: Esquema de un proyecto de inversión**



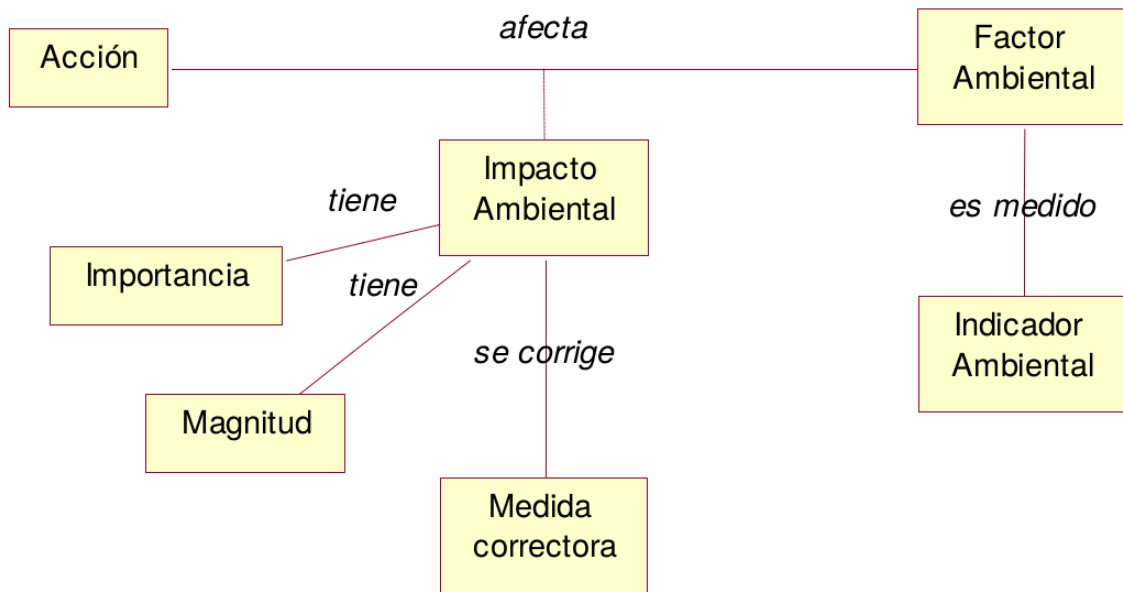
*Fuente: Andía, 2012*

Los proyectos se dividen en actividades o etapas y estas, finalmente, en acciones. El medio ambiente, se divide en sistemas ambientales, estos, a su vez, en subsistemas ambientales, los cuales se dividen en factores ambientales.

Los factores reciben “los impactos ocasionados por las acciones que se desarrollan en las actividades de los proyectos mineros. Los impactos ambientales se valoran cualitativamente por medio de la importancia del impacto y cuantitativamente por medio de la magnitud del impacto. Las medidas correctoras permiten corregir o mitigar los impactos ambientales. En la se muestra la estructura general” (Rosario de Oca y Rosario-Ferrer, 2014, p. 14).

Debe entenderse al referirnos al “ambiente” que “comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas, la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros” (Andía, 2012, p. 18).

**Figura 1: Estructura general de proyecto.**



Fuente: Rosario de Oca y Rosario-Ferrer (2014)

El proceso de Evaluación de impacto ambiental según Montes de Oca y Rosario-Ferrer (2014, p. 108) recorre varias fases que sucintamente se exponen a continuación:

1. Análisis del proyecto y sus alternativas.
2. Definición del entorno del proyecto, se delimita espacialmente la porción del medio ambiente afectada por el proyecto.
3. Identificación de las actividades potencialmente impactantes del proyecto y los factores ambientales a los que afectan.
4. Identificación de los impactos que las acciones pueden provocar en los distintos factores ambientales.
5. Caracterización de cada impacto mediante la estimación de su importancia (valoración cualitativa) y su magnitud (valoración cuantitativa).
6. Estimación de la variación de la calidad ambiental del entorno y por tanto cuál es el valor del impacto total producido por el proyecto.
7. Definición de las medidas correctoras a fin de disminuir el impacto del proyecto.

## **2.5. El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para la Inversión Sostenible en la Evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental Detallados**

El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para la Inversión Sostenible (SENACE) es el ente encargado de revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados regulados en la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, y sus normas reglamentarias, que comprenden los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, de alcance nacional y multirregional que impliquen actividades, construcciones, obras y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales significativos.

El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para la Inversión Sostenible (SENACE) forma parte del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) cuya rectoría la ejerce el Ministerio del Ambiente.

### **2.5.1. Funciones**

La competencia en cuanto al subsector minería es relativamente corto, a través de la Resolución Ministerial N° 328-2015-Ministerio del Ambiente se aprueba la culminación del proceso de transferencia de funciones en materia de minería, hidrocarburos y electricidad.

A través de esta resolución se aprobó que el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para la Inversión Sostenible a partir del 28 de diciembre de 2015 adquiriera las siguientes funciones:

- a) Revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental Detallados, las respectivas actualizaciones, modificaciones, informes técnicos sustentatorios, solicitudes de clasificación y aprobación de Términos de Referencia, acompañamiento en la elaboración de Línea Base, Plan de Participación Ciudadana y demás actos o procedimientos vinculados a las acciones antes señaladas.
- b) Administrar el Registro de Entidades Autorizadas a elaborar Estudios Ambientales.
- c) Administrar el Registro Administrativo de carácter público y

actualizado de certificaciones ambientales concedidas o denegadas.

El artículo 3 de la Ley 29968 que crea al El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para la Inversión Sostenible, señala las funciones generales de este órgano que se relacionan con lo anteriormente señalado:

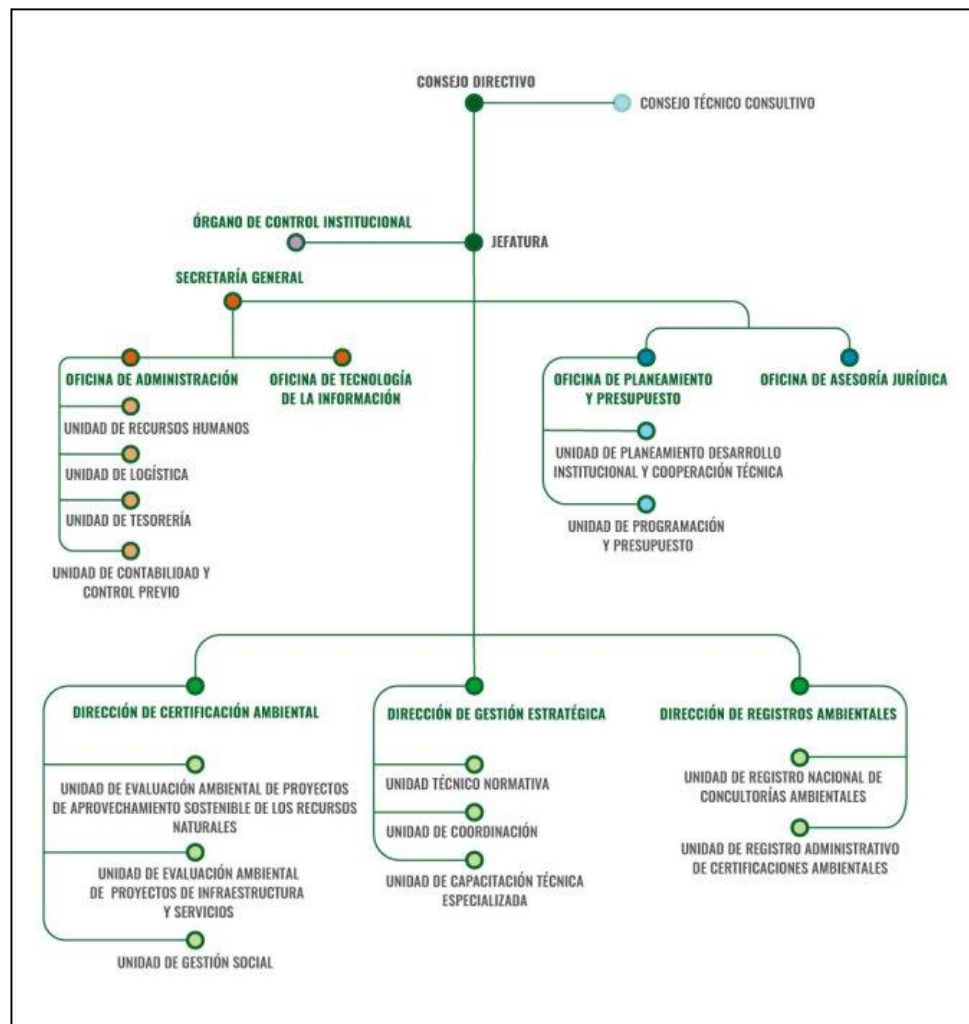
1. Aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la Ley 29968.
2. Administrar el Registro Nacional de Consultoras Ambientales y el Registro Administrativo de carácter público y actualizado de las certificaciones ambientales de alcance nacional o multirregional concedidas o denegadas por los organismos correspondientes; sin perjuicio de las competencias en materia de fiscalización y sanción que corresponden al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).
3. Solicitar, cuando corresponda, la opinión técnica de las autoridades con competencias ambientales y absolver las solicitudes de opinión que se le formulen, conforme a ley.
4. Formular propuestas para la mejora continua de los procesos de evaluación de impacto ambiental, incluyendo a los mecanismos de coordinación gubernamental y las buenas prácticas de relaciones comunitarias y de participación ciudadana.
5. Implementar la Ventanilla Única de Certificación Ambiental en los procedimientos de aprobación de Estudios de Impacto Ambiental detallados.

#### **2.5.2. Estructura del El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para la Inversión Sostenible.**

El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para la Inversión Sostenible está conformado por un Consejo Directivo, la Jefatura, los Órganos de Línea, los Órganos de Asesoramiento y los Órganos de Apoyo, como se muestra en el siguiente diagrama:

**Diagrama N. ° 1**

## Estructura del El Servicio Nacional de Certificación Ambiental



Fuente: Portal SENACE (2016)

### 2.5.3. Procedimiento de Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental y el otorgamiento de la Certificación Ambiental

El artículo 11 de la Ley El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para la Inversión Sostenible modificado por el Decreto Legislativo N° 1078 de fecha 28-6-2008, establece:

#### **Artículo 11.- Revisión del Estudio de Impacto Ambiental**

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

otros organismos públicos e instituciones. En el caso de evaluaciones ambientales estratégicas corresponde al sector presentar dicha evaluación al Ministerio del Ambiente."

11.2 Para la revisión de los Estudios de Impacto Ambiental detallados, correspondientes a proyectos clasificados en la categoría III, la autoridad competente podrá establecer un mecanismo de revisión que incluya a las autoridades sectoriales, regionales o locales involucradas.

11.3 Los plazos para las revisiones de los estudios de impacto ambiental de las diversas categorías señaladas en el Artículo 4 de la presente Ley serán establecidos en su Reglamento.

El artículo 12 de la Ley del servicio de evaluación de impacto ambiental también sufrió modificatoria a través del Decreto Legislativo N° 1078 cuyo texto normativo finalmente quedó de la siguiente manera:

**Artículo 12.- Resolución de certificación ambiental o expedición del Informe Ambiental**

12.1 Culminada la evaluación de los instrumentos de gestión ambiental, se elaborará un informe técnico-legal que sustente la evaluación que haga la autoridad indicando las consideraciones que apoyan la decisión, así como las obligaciones adicionales surgidas de dicha evaluación si las hubiera. Dicho informe será público. Con base en tal informe, la autoridad competente, expedirá la Resolución motivada, correspondiente.

12.2 La Resolución que aprueba el instrumento de gestión ambiental constituirá la certificación ambiental, quedando así autorizada la ejecución de la acción o proyecto propuesto.

12.3 Para caso de una evaluación ambiental estratégica, el Ministerio del Ambiente emitirá un Informe Ambiental que lo pondrá a consideración del proponente para que éste, de ser el caso, realice los ajustes correspondientes de manera previa a su adopción definitiva.



El procedimiento está contenido en el Reglamento de la Ley SEAI, el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, en su artículo 51 y 52 se detalla sobre la presentación del EsIA y sus plazos para evaluación y decisión.

#### **2.5.3.1. La presentación del Estudio de Impacto Ambiental**

El titular tramitará ante la Autoridad Competente la Solicitud de Certificación Ambiental adjuntado el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental. La Autoridad Competente establecerá los requisitos para el procedimiento administrativo teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley N° 27444, en el presente Reglamento y los requisitos mínimos que se precisan a continuación:

1. Solicitud dirigida a la Autoridad Competente indicando el número de RUC del titular del proyecto, según el respectivo formato.
2. Ejemplares impresos y en formato electrónico de la Evaluación de Impacto Ambiental, en la cantidad que la Autoridad Competente lo determine.
3. Información respecto al titular del proyecto, adjuntando los documentos que sustentan su titularidad, según el tipo de proyecto.
4. Recibo de pago por derecho de trámite, de acuerdo al Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Autoridad Competente, según corresponda.
5. Otros que determine la Autoridad Competente en base a la clasificación y naturaleza del proyecto u otro aspecto de relevancia.

La Unidad de Trámite Documentario (Mesa de Partes) verificará el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad respectivos, debiendo formular las observaciones a que hubiere lugar.

### **2.5.3.2. Plazo para su evaluación**

El proceso de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental Semi-Detallado se lleva a cabo en un plazo de noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de admitida la solicitud de Certificación Ambiental; comprende hasta cuarenta (40) días hábiles para la revisión y evaluación; hasta treinta (30) días hábiles para la subsanación de observaciones a cargo del titular; y hasta veinte (20) días hábiles para la expedición de la Resolución respectiva.

El proceso de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental Detallado se lleva a cabo en un plazo máximo de hasta ciento veinte (120) días hábiles contados a partir del día siguiente de presentada la Solicitud de Certificación Ambiental; comprende hasta setenta (70) días hábiles para la evaluación; hasta treinta (30) días hábiles para la subsanación de observaciones a cargo del titular; y hasta veinte (20) días hábiles para la expedición de la Resolución respectiva.

Si las observaciones planteadas al titular del proyecto materia del Estudio de Impacto Ambiental Semi-Detallado o Estudio de Impacto Ambiental Detallado, no fueran subsanadas en su totalidad por razones sustentadas, la Autoridad Competente, a solicitud de parte y por única vez, podrá extender el plazo máximo del procedimiento, confiriendo hasta veinte (20) días hábiles adicionales, contados a partir del día siguiente del término del plazo anteriormente concedido, para la subsanación de las observaciones correspondientes. Efectuada o no dicha subsanación, la Autoridad Competente emitirá la Certificación Ambiental respectiva de ser el caso, o declarará denegada la solicitud, dándose por concluido el procedimiento administrativo.

La realización de audiencias públicas u otros mecanismos de participación ciudadana, se sujeta a los mismos plazos previstos para la revisión y evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, según lo dispuesto en las normas sectoriales, regionales o locales y supletoriamente, en el Decreto Supremo N° 002-2009-Ministerio del Ambiente, Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales.

De requerirse opinión técnica previa de otras autoridades, ésta deberá formularse en un plazo no mayor de cuarenta (40) días hábiles para el Estudio de Impacto Ambiental Semi-Detallado, el cual comprende hasta treinta (30) días hábiles para la evaluación y hasta diez (10) días hábiles para evaluar la subsanación de observaciones. Para el Estudio de Impacto Ambiental Detallado, la opinión técnica deberá formularse en un plazo no mayor de cincuenta (50) días hábiles, el cual comprende hasta cuarenta (40) días hábiles para la evaluación y hasta diez (10) días hábiles para evaluar la subsanación de observaciones; el cómputo de estos plazos no deberá afectar el plazo total establecido para la revisión y evaluación del expediente respectivo.

Los plazos señalados en el artículo 52 del Reglamento de la Ley del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental para la evaluación de los Estudio de Impacto Ambiental Semi-Detallado y los Estudio de Impacto Ambiental Detallado podrán ser ampliados por las Autoridades Competentes por única vez y en no más de treinta (30) días hábiles, con el debido sustento técnico presentado por el titular en función a las necesidades y particularidades de cada caso.

### **2.5.3.3. Emisión de la Resolución**

Concluida la revisión y evaluación del Estudio de Impacto

Ambiental, la Autoridad Competente debe emitir la Resolución acompañada de un informe que sustente lo resuelto, el cual es parte integrante de la misma y tiene carácter público. El informe debe comprender como mínimo, lo siguiente:

1. Antecedentes (información sobre el titular, el proyecto de inversión y las actuaciones administrativas realizadas).
2. Descripción del proyecto.
3. Resumen de las opiniones técnicas de otras Autoridades Competentes y del proceso de participación ciudadana.
4. Descripción de impactos ambientales significativos y medidas de manejo a adoptar.
5. Resumen de las principales obligaciones que debe cumplir el titular, sin perjuicio de la plena exigibilidad de todas las obligaciones, términos y condiciones establecidos en los planes que conforman el Estudio de Impacto Ambiental, de acuerdo a lo señalado en el artículo 28 del Reglamento de la Ley del servicio de Evaluación de Impacto Ambiental.
6. Conclusiones.

Según como lo establece el artículo 55 del Reglamento de la Ley del servicio de Evaluación de Impacto Ambiental, la resolución que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental constituye la Certificación Ambiental, por lo que faculta al titular para obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos que resulten necesarios para la ejecución del proyecto de inversión.

La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el Estudio de Impacto Ambiental. Su incumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación

Ambiental.

El otorgamiento de la Certificación Ambiental no exime al titular de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la ejecución de su proyecto, conforme a ley.

Si como resultado de la revisión y evaluación del expediente administrativo del estudio de Impacto Ambiental, se advirtiera que el Estudio de Impacto Ambiental no ha considerado los Términos de Referencia aprobados, o que los potenciales impactos ambientales negativos derivados del proyecto podrían tener efectos no aceptables u otro aspecto relevante que se identifique, la Autoridad Competente debe emitir una resolución desaprobatória que será notificada al titular, conforme prescribe el artículo 56 del Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de evaluación de Impacto Ambiental.

#### **2.5.4. Equipo Evaluador de los Estudios de Impacto Ambiental en el Subsector Minería**

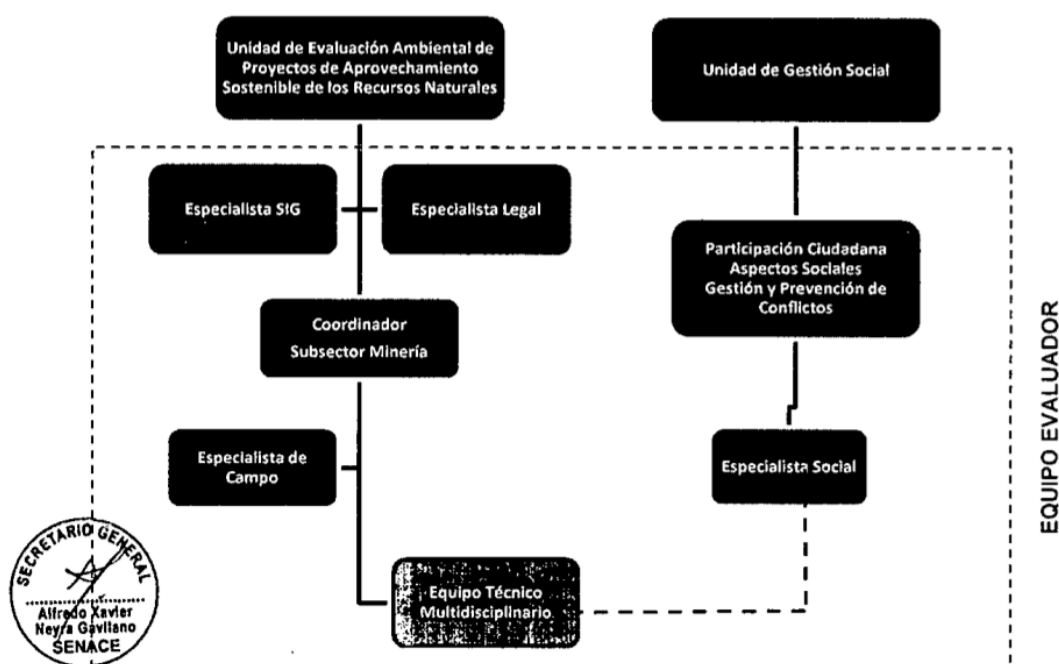
Unidad de Evaluación Ambiental de Proyectos de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales de la Dirección de Certificación Ambiental del Servicio Nacional de Certificación Ambiental cuenta con un equipo técnico de carácter multidisciplinario al que se le encarga la tarea de realizar la evaluación del Estudio de impacto Ambiental detallado. El equipo evaluador es liderado por un Coordinador y está conformado por profesionales de distintas especialidades. En el presente caso, se contará con un Coordinador del Subsector Minería que liderará al equipo evaluador seleccionado para evaluar los Estudios de impacto Ambiental detallado de dicho subsector.

El equipo evaluador recibe el soporte del especialista legal, del especialista en el Sistema de Información Geográfica y del especialista de campo. Adicionalmente, dicho equipo recibe el soporte de la Unidad de Gestión Social de la Dirección de

Certificación Ambiental del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para la evaluación de los respectivos Planes de Participación Ciudadana, así como de los componentes sociales, económicos y culturales incluidos en el Estudio de impacto Ambiental detallado.

## Diagrama N° 2

### Estructura del Equipo Evaluador – Minería



Fuente: Resolución Jefatural N° 112-2015-SENACE/J

#### 2.5.4.1. Responsabilidades generales del equipo evaluador

Este equipo evaluador es responsable de:

- Revisar el Estudio de impacto Ambiental detallado de acuerdo con las instrucciones vigente y las tareas designadas por el Coordinador establecidas en la Resolución Jefatural N° 112-2015-SENACE/J (Manual de evaluación de EIA-d para el Subsector Minería), la normativa vigente y las tareas designadas por el Coordinador.
- Establecer un Plan de Trabajo elaborado sobre la base de las características específicas y las particularidades del proyecto, que precise las fechas límite para cada actividad a desarrollar, en el marco de los plazos establecidos por la normativa vigente.
- Realizar la revisión general del Estudio de impacto Ambiental detallado, teniendo en cuenta la competencia profesional de cada integrante.

- Verificar que el Estudio de impacto Ambiental detallado cumpla con los Términos de Referencia aprobados.
- Revisar y analizar de manera objetiva los documentos que conforman el Estudio de impacto Ambiental detallado.
- Constatar que el Estudio de impacto Ambiental detallado integre adecuadamente los componentes ambientales, económicos y sociales y sus impactos por el proyecto, bajo la aplicación de las medidas contempladas en la Jerarquía de Mitigación, establecidas en la R.M. N° 398-2014-Ministerio del Ambiente y sus modificatorias.
- Establecer una "matriz de consistencia" de acuerdo al Capítulo 3 de la Resolución Jefatural mencionada.
- Realizar las observaciones.
- Solicitar de manera oportuna las opiniones vinculantes y no vinculantes a las distintas entidades del Estado de acuerdo a la normativa vigente, así como verificar que estas sean derivadas en los tiempos y plazos previstos, de acuerdo con el Plan de Trabajo.
- Incorporar la información correspondiente en el Informe Técnico de Evaluación, incluyendo las observaciones advertidas durante la evaluación y aquellas emitidas en las opiniones técnicas solicitadas a otras entidades del Estado de acuerdo con la normativa vigente.
- Verificar que el administrado sea notificado a tiempo de todas las actuaciones a cargo del Servicio Nacional de Certificación Ambiental.
- Realizar el trabajo de campo en el área del proyecto mediante la recopilación de información relevante para la revisión del documento.
- Realizar las coordinaciones internas y externas que resulten necesarias para que el procedimiento evaluación del Estudio de impacto Ambiental detallado



sea eficaz.

- Realizar las acciones necesarias de carácter administrativo, de Estudio de impacto Ambiental detallado.

#### **2.5.4.2. Responsabilidad específica del Coordinador del Subsector Minería**

El Coordinador del Subsector Minería tiene las siguientes responsabilidades específicas:

##### **1. Plan de Trabajo**

- Liderar la preparación del Plan de trabajo, en coordinación con el equipo evaluador.
- Determinar los plazos para las diferentes actividades del Plan de Trabajo, en concordancia con la normativa vigente.
- Identificar la necesidad de la contratación de algún o algunos especialistas
- Nómina del SENACE.
- Verificar el cumplimiento del Plan de Trabajo.

##### **2. Coordinaciones y reuniones**

- Efectuar coordinaciones internas con el equipo evaluador y con los demás órganos del Servicio Nacional de Certificación Ambiental, con el administrado, con otros especialistas de las instituciones del estado encargadas de emitir las opiniones técnicas y otras que determine el Jefe de la Unidad.
- Coordinar con el equipo legal, el especialista del sistema de información geográfico, el especialista de campo y la unidad de gestión social, con la finalidad de que brinden soporte de acuerdo en sus especialidades en el procedimiento de evaluación de Estudio de impacto Ambiental detallado
- Realizar reuniones durante las evaluaciones en gabinete, en campo o en cualquier momento en el procedimiento de evaluación del Estudio de impacto Ambiental detallado

3. Revisión de la documentación
  - Revisar la documentación presentada de manera general, identificando los impactos ambientales y sociales que generará el proyecto.
  - Revisar la información referida a la descripción del proyecto.
4. Informe Técnico de Evaluación
  - Consolidar el Informe Técnico de Evaluación con las observaciones técnicas formuladas por el equipo evaluador y aquellas derivadas de las entidades del Estado que emiten opinión vinculante y no vinculante, para la presentación a la Dirección de Certificación Ambiental.
5. Trabajo de Campo
  - Brindar apoyo en la elaboración de un plan de trabajo de campo específico.
  - Verificar el cumplimiento de los plazos para el trabajo de campo establecidos en el Plan de Trabajo.
6. Finalizar los documentos de evaluación
  - Resumir los resultados de los evaluadores y deliberarlos, los cuales son los insumos técnicos y legales para la aprobación o desaprobación del Estudio de impacto Ambiental detallado por parte de la Dirección de Certificación Ambiental.
  - Consolidar el Informe Técnico Final que sustenta la emisión de la Resolución de aprobación o desaprobación del Estudio de Impacto Ambiental Detallado.

#### **2.5.4.3. Responsabilidades específicas del especialista de la Unidad de Gestión Social**

El especialista social tiene las siguientes responsabilidades específicas:

- Realizar la revisión de los componentes sociales, económicos y culturales del Estudio de Impacto Ambiental detallado acuerdo al Manual referido anteriormente y a las tareas y responsabilidades designadas.
- Realizar un análisis de las características sociales, determinando la importancia del proyecto para las comunidades implicadas y/o poblaciones vulnerables del área de influencia.
- Respetar los tiempos y plazos estipulados en el Plan de Trabajo.
- Evaluar los impactos sociales y el planteamiento de las medidas correspondientes.
- Alertar al Coordinador sobre aspectos relevantes que representen potenciales conflictos sociales.
- Revisar y analizar la definición del área de influencia social propuesta por el administrado.
- Verificar, dirigir o participar en los mecanismos de participación influencia social propuesta.
- Realizar el acompañamiento y/o la Avanzada Social.

## **2.6. Participación Ciudadana y los Estudios de Impacto Ambiental**

### **2.6.1. Definición**

Para el desarrollo de esta tesis y la comprobación de la hipótesis de investigación resulta muy importante el desarrollo del Plan de Participación Ciudadana como se lo entiende dentro el proceso de evaluación y como elementos fundamental integrante del Estudio de Impacto Ambiental. Haremos un desarrollo descriptivo de este plan con la relativamente nueva legislación aplicable.

La participación ciudadana es un proceso público, dinámico y flexible que, a través de la aplicación de variados mecanismos, tiene por finalidad poner a disposición de la población involucrada información oportuna y adecuada respecto de las actividades mineras

proyectadas o en ejecución; promover el diálogo y la construcción de consensos; y conocer y canalizar las opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones o aportes respecto de las actividades mineras para la toma de decisiones de la autoridad competente en los procedimientos administrativos a su cargo. Corresponde al Estado garantizar el derecho a la participación ciudadana en el sub sector minero a través de la correcta aplicación del Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, Decreto Supremo N° 028-2008-EM.

Los procesos ambientales con participación ciudadana deberán verificarse al menos en los siguientes procesos como lo establece el artículo 28 del D.S. N° 002-2009-Ministerio del Ambiente:

- a) Elaboración y difusión de información ambiental
- b) Diseño y aplicación de políticas, normas e instrumentos de la gestión ambiental así como planes, programas y agendas ambientales.
- c) Evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública y privada así como proyectos de manejo de los recursos naturales, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- d) Seguimiento, control y monitoreo ambiental, incluyendo las denuncias por infracciones a la legislación ambiental o por amenazas o violación a los derechos ambientales y la vigilancia ciudadana.
- e) Otros que definan las entidades del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

#### **2.6.1.1. Derechos y principios en los procesos de participación ciudadana**

El artículo 5 del Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero explicita los siguientes principios que le son aplicables al proceso de participación. A saber:

1. Del derecho a la participación: Toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos

de toma de decisiones sobre asuntos referidos a la actividad minera que pudieran tener alguna incidencia sobre sus intereses, sin perjuicio de las competencias que les corresponden a las autoridades en cada uno de los niveles de gobierno. El derecho de participación en asuntos referidos a la actividad minera, se ejercita actuando con buena fe, transparencia y veracidad conforme a las reglas y procedimientos de los mecanismos de participación establecidos y a las disposiciones del presente Reglamento. Constituyen trasgresión a las disposiciones legales sobre participación ciudadana toda acción o medida que tomen las autoridades, los titulares mineros o las poblaciones involucradas, que impida u obstaculice el inicio, desarrollo o término de un proceso de participación ciudadana.

2. Del derecho al acceso a la Información: La autoridad competente, los titulares mineros y las poblaciones involucradas, tienen derecho a solicitar, acceder o recibir información pública, de manera adecuada y oportuna, respecto de obras y actividades mineras que pudieran afectar, directa o indirectamente, el ambiente, sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento.
3. Del principio de respeto a la diversidad cultural: La autoridad competente, los titulares mineros y las poblaciones involucradas en un proceso de participación ciudadana deben actuar con respeto a las características y particularidades de las diversas culturas, de tal forma que se promueva y facilite la inclusión de la mayor diversidad de intereses de las poblaciones, enriqueciendo dicho proceso y la toma de decisiones que le compete a la autoridad.
4. Del principio de no discriminación: La autoridad

competente, los titulares mineros y las poblaciones involucradas en un proceso de participación ciudadana promueven la participación efectiva de toda persona en dicho proceso, sin distinguir raza, etnia, género, religión, cultura, idioma, opinión política, origen nacional o social, posición económica, orientación sexual, nacimiento o cualquier otra condición.

5. Del principio de vigilancia ciudadana: Las poblaciones involucradas tienen el derecho de efectuar el monitoreo, control y seguimiento de las medidas, acciones, obligaciones y compromisos adoptados por el titular minero respecto a los aspectos ambientales y sociales relacionados con su actividad. El ejercicio de la vigilancia ciudadana deberá realizarse conforme a las disposiciones del presente Reglamento.
6. Del principio del diálogo continuo: La autoridad competente, los titulares mineros y las poblaciones involucradas en un proceso de participación ciudadana, deberán mantener el diálogo continuo a fin de promover y mantener un adecuado relacionamiento social.

### **2.6.2. Mecanismos de participación ciudadana**

El artículo 2 de la Resolución Ministerial N. ° 304-2008-Ministerio de Energía y Minas-DM tiene por objeto detallar y desarrollar cuáles son los mecanismos de participación ciudadana. Se resume cada uno de ellos:

1. Acceso de la población a los Resúmenes Ejecutivos y al contenido de los Estudios Ambientales: Consiste en la entrega del Resumen Ejecutivo del estudio ambiental, por escrito y en medio digital, y en cualquier otro medio que la autoridad competente considere idóneo, previa revisión y conformidad de su contenido por parte de la autoridad competente, a las autoridades públicas, comunales o vecinales y a personas o entidades interesadas o que puedan facilitar su difusión, con la

finalidad de promover el fácil entendimiento del proyecto minero y del estudio ambiental correspondiente, así como la revisión del texto completo de dicho estudio ambiental, en las sedes indicadas por la autoridad.

2. Publicidad de avisos de participación ciudadana en medios escritos, radiales: Consiste en la difusión de avisos en diarios de mayor circulación y mediante anuncios radiales, dando cuenta de la presentación de un estudio ambiental ante la autoridad competente, del plazo y lugar para la revisión del texto completo del estudio ambiental y para la presentación de observaciones y sugerencias. En este aviso también se incluyen los demás mecanismos de participación ciudadana que fueran a ser empleados, de ser el caso.
3. Encuestas, Entrevistas o Grupos Focales: Destinadas a recabar información sobre actividades, intereses, percepciones y otro tipo de información que deba considerarse en el diseño de las actividades de exploración y explotación del proyecto minero y en la toma de decisiones que le compete a la autoridad.
4. Distribución de materiales informativos: Son los medios escritos, de audio o audiovisuales, que tienen por fin ilustrar y dar a conocer, de manera sencilla y didáctica las actividades propuestas o en ejecución, las medidas de manejo ambiental que cumplirá o viene cumpliendo, y otra información que pueda ser relevante. Deben ser elaborados en un lenguaje sencillo, coloquial y usando la lengua mayoritariamente usada y comprendida por la población involucrada.
5. Visitas guiadas al área o a las instalaciones del proyecto: Visitas guiadas por personal especializado dispuesto por el titular minero, con o sin participación de la autoridad, a fin de mostrar las características del lugar en el que se desarrollará el proyecto materia del estudio ambiental; las medidas de prevención, control y mitigación empleadas en caso el titular haya desarrollado proyectos previos y cualquier otro aspecto relevante para el proceso de participación ciudadana.



6. Interacción con la población involucrada a través de equipo de facilitadores: Dispuesto por el titular minero en coordinación con la autoridad, el cual visita casa por casa, o comunidad por comunidad, en el área de influencia del proyecto minero, con la finalidad de informar y recoger percepciones sobre el estudio ambiental a elaborar, que se viene elaborando, o que está siendo revisado por la autoridad, sobre el proyecto minero, sus posibles impactos y las medidas de prevención, control y mitigación a adoptarse
7. Talleres participativos: Orientados a brindar información, establecer un diálogo y conocer percepciones, preocupaciones e intereses de la población respecto del proyecto minero, antes de la elaboración del estudio ambiental, durante su elaboración, o durante la evaluación a cargo de la autoridad
8. Audiencia Pública: Acto público dirigido por la autoridad competente, en el cual se presenta el Estudio de Impacto Ambiental o Estudio de Impacto Ambiental Semi-detallado de proyectos de explotación y beneficio minero, registrándose los aportes, comentarios u observaciones de los participantes.
9. Presentación de aportes, comentarios u observaciones ante la autoridad competente: Consiste en facilitar el ejercicio del derecho a la participación mediante la presentación de aportes, comentarios u observaciones ante la autoridad competente en el plazo establecido en el marco normativo aplicable.
10. Oficina de Información Permanente: Consiste en el establecimiento o disposición, por parte del titular minero, de un ambiente físico en un lugar apropiado para el acceso de la población involucrada, en el cual se brinde información sobre el proyecto minero y se absuelva las interrogantes que respecto de éste, el estudio ambiental o su cumplimiento pueda tener dicha población.
11. Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativo: Consiste en promover de manera organizada, la participación de la población involucrada para el acceso y generación de información

relacionada a los aspectos ambientales de las actividades de explotación minera, luego de aprobado los Estudios de Impacto Ambiental detallado, a través del seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del titular minero.

12. Uso de medios tradicionales: Consiste en aquellas formas de participación identificadas de acuerdo a las características sociales y culturales de la población involucrada, las cuales deberán ser identificadas y planteadas por el titular minero en la propuesta de Plan de Participación Ciudadana para la consideración de la autoridad competente, sin perjuicio de que ésta las disponga de oficio.
13. Mesas de Diálogo: Espacio permanente o temporal de interacción entre los representantes acreditados de la población involucrada, de la sociedad civil organizada, de los titulares mineros y las autoridades locales, regionales o nacionales con competencias, en el que se aborda determinados asuntos ambientales o socio ambientales relacionados al proyecto minero, a fin de construir consensos y establecer acuerdos. Es la Autoridad Competente quien promueve la conformación de la Mesa de Diálogo en coordinación con las autoridades regionales o locales con competencias en minería o medio ambiente.

### **2.6.3. Plan de Participación Ciudadana en la Evaluación del Impacto Ambiental**

El Plan de Participación Ciudadana es el documento mediante el cual el titular minero propone a la autoridad competente, los mecanismos de participación que se usarán durante la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental detallado o semi- detallado y durante la ejecución del proyecto minero.

El Plan de Participación Ciudadana deberá presentarse conforme a la siguiente estructura:

1. Antecedentes: Describir y documentar en anexos las actividades de participación ciudadana desarrolladas de acuerdo a lo

estipulado en los artículos 12 y 13 de la Resolución Ministerial Nº 304-2008-Ministerio de Energía y Minas-DM (Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero).

2. Propuesta de Mecanismos de Participación a desarrollar durante el procedimiento de evaluación del estudio ambiental: Se deberá indicar los mecanismos de participación ciudadana que se proponen y justificar dicha propuesta en atención de los criterios señalados en el artículo 7 de la citada Resolución Ministerial y el Protocolo de Relacionamiento del titular minero. Se deberá dar cuenta de las autoridades locales (de gobierno y/o comunales), grupos de interés y titulares del terreno superficial implicados directamente por la actividad, así como de los lugares en los que se llevarán a cabo los mecanismos de participación (de ser el caso, indicando el aforo, la accesibilidad y las medidas de seguridad necesarias, así como la disponibilidad del mismo) y las medidas de financiamiento de la participación que se propongan de conformidad a lo señalado en el artículo 9 del Reglamento.
3. Propuesta de Mecanismos de Participación a desarrollar durante la ejecución del proyecto minero: Se deberá indicar los mecanismos de participación ciudadana que se proponen y justificar dicha propuesta en atención de los criterios señalados en el artículo 7 de la Resolución Ministerial y el Protocolo de Relacionamiento del titular minero.
4. Propuesta de Cronograma de Ejecución de los mecanismos de participación ciudadana propuestos para desarrollar durante el procedimiento de evaluación del estudio ambiental. Si por alguna razón justificada no se pudiera realizar alguno de los mecanismos dispuestos en el Plan de Participación Ciudadana que corresponden desarrollar durante el procedimiento de evaluación del estudio ambiental, la autoridad podrá disponer de oficio o a solicitud de parte, la modificación de las fechas para su realización o la sustitución y ejecución por algún mecanismo complementario, continuando con el procedimiento. En los

casos en los que previamente a la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental detallado o semi- detallado se requiera la evaluación y aprobación de los Términos de Referencia, el Plan de Participación Ciudadana constituirá un requisito o componente de la propuesta de Términos de Referencia que haga el titular minero a la autoridad competente.

La Ley Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental en su artículo 14 establece lo siguiente:

**Artículo 14.- De la participación ciudadana**

Contempla para la participación de la comunidad, lo siguiente:

- a) Que la autoridad competente, durante la etapa de clasificación, tiene la facultad de solicitar a la comunidad o representantes o informantes calificados, los antecedentes o las observaciones sobre la acción propuesta.
- b) Que el proponente y su equipo técnico presente un plan de participación ciudadana y su ejecución.
- c) Que la autoridad competente efectúe la consulta formal durante la etapa de revisión, sólo en los casos de los estudios de impacto ambiental detallados y semi-detallados. Estos estudios se pondrán a disposición del público, para observaciones y comentarios, en la sede regional del sector respectivo.

La convocatoria se hará por los medios de prensa de mayor difusión, mediante la publicación de un aviso de acuerdo con el formato aprobado en el Reglamento de la presente Ley, cuyo costo será asumido por el proponente.

Asimismo, la difusión se realizará por medios electrónicos de comunicación. La audiencia pública, como parte de la revisión del estudio de impacto ambiental detallado, se deberá realizar a más tardar 5 (cinco) días antes del vencimiento del período de consulta formal. La autoridad competente podrá disponer la presentación en audiencia pública de los estudios de impacto ambiental semi-detallados.

El proceso de Participación Ciudadana durante la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental detallado se inicia con la declaración de conformidad del Plan de Participación Ciudadana. Los pasos a seguir para el desarrollo de este proceso comprende lo siguiente:

- Entrega del Resumen Ejecutivo y el Estudio de impacto Ambiental detallado a las instancias regionales y locales.
- Difusión del Plan de Participación Ciudadana.
- Presentación de los cargos de entrega y publicaciones al Servicio Nacional de Certificación Ambiental.
- Audiencia Pública.
- Ejecución de otros mecanismos de participación ciudadana, según el Plan de Participación Ciudadana.

#### **2.6.3.1. Autoridad competente**

La autoridad competente es la Unidad de Gestión Social perteneciente al Servicio Nacional de Certificación Ambiental, que es la encargada de promover la participación ciudadana y el monitoreo de los conflictos sociales de origen ambiental en los procesos de revisión y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental detallados. La Unidad de Gestión Social revisa y evalúa los respectivos Planes de Participación Ciudadana, así como los componentes sociales, económicos y culturales incluidos en los Estudios de Impacto Ambiental detallados.

#### **2.6.4. El proceso de Participación Ciudadana durante la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental detallado**

##### **2.6.4.1. Difusión del Resumen Ejecutivo y del Estudio de Impacto Ambiental Detallado.**

Una vez otorgada la conformidad del Resumen Ejecutivo y del Plan de Participación Ciudadana, en esta etapa el especialista de la Unidad de Gestión Ambiental deberá verificar que el administrado haya presentado los cargos de

entrega de una copia digitalizada e impresa de los Estudios de Impacto Ambiental detallados y un mínimo de veinte (20) ejemplares impresos del Resumen Ejecutivo, a las instancias establecidas en el artículo 19 de la Resolución Ministerial N° 304-2008-Ministerio de Energía y Minas-DM.

#### **2.6.4.2. Difusión del Plan de Participación Ciudadana**

Después de determinar la conformidad al Plan de Participación Ciudadana del Estudio de Impacto Ambiental detallados el especialista de la Unidad de Gestión Social proporciona al administrado el formato de aviso para su difusión a través de los medios de comunicación.

#### **2.6.4.3. Audiencia Pública**

La Audiencia Pública es un mecanismo de participación ciudadana que se desarrolla en los procedimientos de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental detallados de nuevos proyectos o cuando la modificación del estudio ambiental implica comunidades, centros poblados, distritos o provincias nuevas respecto del proyecto original. En este supuesto la Unidad de Gestión Social considera la realización de una o más Audiencias Públicas y verifica que la misma se realice dentro de un plazo no menor de treinta (30) días calendario de publicado el aviso en el diario oficial El Peruano y en el diario en el que se publican los avisos judiciales de la región.

El especialista de la Unidad de Gestión Social, según el Artículo 25 de la Resolución Ministerial N° 304-2008-Ministerio de Energía y Minas/DM, en cuenta los siguientes lineamientos:

- La Audiencia Pública debe realizarse en un solo día, salvo que existan causas de suspensión cancelación que ameriten la reprogramación de la audiencia.
- La Audiencia Pública será conducida en idioma español,

pudiendo contarse con la participación de facilitadores del diálogo e intérpretes, en caso que el idioma predominante en el lugar en el que se realiza, sea distinto del español.

- El presidente de la Mesa Directiva de la Audiencia Pública, puede invitar a incorporarse a esta, al presidente del Gobierno Regional, el alcalde de la provincia ya los alcaldes de los distritos incluidos en el área de influencia directa del proyecto, así como a otras autoridades públicas que se encuentren presentes.
- Acreditar a los representantes del titular minero, de la entidad o profesional responsable de elaborar el Estudio de Impacto Ambiental detallados y de los intérpretes que fueran a participar.
- En caso de suspensión de la Audiencia, la no presencia de las autoridades invitadas en la nueva fecha programada, no invalida la realización de la misma ni impedirá su desarrollo.

Considerar los lineamientos del ítem 4.8 establecido en la Guía de Participación Ciudadana del Subsector Minero del Ministerio de Energía y Minas publicada en diciembre de 2010. Aspectos tales como los siguientes:

- Las preguntas pueden ser respondidas por expositores, representantes de la autoridad o los representantes del administrado, según corresponda al tipo de observación realizada, las cuales pueden ser absueltas en forma conjunta.
- El especialista de la unidad de gestión social, dará apertura a las personas que deseen entregar documentos, memoriales, informes o cualquier otro testimonial que deseen presentar para su incorporación al expediente y posterior revisión de la autoridad.
- Suscribir el acta indicando los números de participantes, lugar, hora, fecha, números de preguntas realizadas

(escritas y orales) y número de memoriales presentados.

- Verificar que todo lo ocurrido haya sido registrado con soporte audiovisual.

#### **2.6.4.4. Recepción de Observaciones**

Los evaluadores de la unidad de gestión social, según lo dispuesto en el artículo 120 del Reglamento Ambiental Minero, trasladan al administrado las observaciones, aportes o comentarios que se presenten dentro del procedimiento de participación ciudadana para que los responda directamente con copia al Servicio Nacional de Certificación Ambiental. A partir de las observaciones, aportes o comentarios y de las respuestas presentadas por el administrado, los evaluadores de la unidad de gestión social, en coordinación con la Unidad de Evaluación Ambiental de Proyectos de aprovechamientos sostenibles, deberán merituar su incorporación o no, en los informes de evaluación respectivos.

#### **2.6.4.5. Verificación de cargos de entrega del Levantamiento de Observaciones**

El especialista de la unidad de gestión social verifica que el administrado presente copia digitalizada e impresa de la absolución de las observaciones recibidas como parte del procedimiento de participación ciudadana, para que esté a disposición de la ciudadanía.

### **2.7. Conflictos ambientales derivados de la evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental**

Perú es un país rico en recursos naturales, entre ellos minerales y a raíz de la extracción de estos uno de los conflictos más sonados en nuestro país son el de Conga y Tía María el primero Considero que el problema general del Proyecto Conga es un problema de credibilidad por parte de toda la población. La empresa minera que va a ejecutar el proyecto es Yanacocha. Esta empresa se instaló hace veinte años en Cajamarca y por muchos años ha tenido nefastos



precedentes ambientales. Estos antecedentes hacen que la población no crea en su nueva propuesta, por más que sus estudios de impacto ambiental hayan sido aprobados. Además sienten que hay un problema de exclusión puesto que los pobladores no tienen ningún tipo de participación en este proyecto minero. Juzgan que el poder económico de las grandes empresas compran al Estado, quien nunca interviene a favor de los más pobres. Como problema específico, la población siente temor de perder sus grandes manantiales y que sus aguas se contaminen debido a la intervención de las minas. Lo que traería como consecuencia que Cajamarca se quede sin agua. Por otro lado tenemos Southern empresa que encabeza el proyecto de Tía María pues tiene un pasado complicado y es justamente esto lo que está presente en la mente de los arequipeños que Southern ha sido sancionada 14 veces por el OEFA, Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y que también fue multada con 608 mil soles por Osinerming debido a que no presentó su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental. Y esto es algo que no olvidan en especial los agricultores del Valle de Tambo, quienes temen que la actividad minera perjudique sus cultivos.

Los pobladores señalan que la actividad minera contaminará el suelo y el agua ya que la zona de extracción se encuentra a solo 2 kilómetros de sus cultivos.

El Valle del Tambo existen 13 mil hectáreas donde cientos de agricultores se ganan el sustento diario con la agricultura y ganadería.

Además, hay otro hecho que también les preocupa y es que en el 2011, el Estudio de Impacto Ambiental de Tía María fue rechazado. En su momento, un organismo internacional que estaba por develar graves observaciones al estudio de impacto ambiental del proyecto. Sin embargo, el 2013 presentaron uno nuevo y se lo aprobaron. Creando aquí también la falta de credibilidad de la población Arequipeña sobre todo de la Provincia de Islay a la ejecución de dicho proyecto. También tenemos como muestra de ello es que, a junio de 2012, el 20.3 % del territorio nacional estaba concesionado para actividades mineras, según un informe de la ONG CooperAcción elaborado con datos del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET) (Veramendi, 2013).

En el Perú actual parece ser que el conflicto se ha vuelto omnipresente, y mucho tiene que ver con las industrias extractivas: en mayo 2009, la Defensoría del Pueblo registró 268 conflictos a nivel nacional, de los cuales 133 eran de carácter socioambiental, incluyendo 94 conflictos mineros, 12 conflictos relacionados con el sector de hidrocarburos y 6 con recursos energéticos 5. Dado el nivel de conflictividad, la Presidencia del Consejo de Ministros 6 ha creado su propia unidad de conflictos, al igual que la Defensoría del Pueblo (Bebbington y Humphreys, 2009, p. 119). A noviembre de 2015 se tiene registrado 215 conflictos sociales: 153 activos y 62 latentes. La mayor cantidad de conflictos sociales que se desarrollan en una sola región se ubican en los departamentos de Apurímac (23 casos), Áncash (22) y Puno (19) y le siguen los departamentos de Cusco (16), Piura (15), Cajamarca (14), Ayacucho (13), Loreto y Junín (12). Casos en proceso de diálogo: 77 casos. (Defensoría del Pueblo, 2015). Frente a los conflictos sociales, la Defensoría del Pueblo despliega sus facultades de defensa y supervisión para prevenir e intermediar a fin de evitar situaciones que puedan amenazar o violar derechos fundamentales, así como abrir el camino a procesos de diálogo que ayuden a solucionar un conflicto social. El conflicto social debe ser entendido como un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en violencia. El conflicto es inherente a la vida. Es una característica natural e inevitable de la existencia humana y de la interacción social. La violencia es la manifestación destructiva del conflicto social. (Defensoría del Pueblo, 2015).

Mientras los gobiernos y ciertos sectores de la comunidad académica insisten en que la industria extractiva puede fomentar el desarrollo nacional y local, “buena parte del mundo académico concluye que los países dependientes de la exportación minera tienden a ser países con menores tasas de crecimiento, más problemas de gobernabilidad y peores condiciones de gobernanza” (Bebbington y Humphreys, 2009, p. 118).

Rodríguez *et. al.*, (2011) creen que “los problemas ambientales, la pobreza y la degradación de la salud provienen de la irracionalidad del crecimiento económico, que antepone a la salud del hombre la maximización de las

ganancias comerciales”.

Los teóricos del desarrollo humano, con Amartya Sen a la cabeza, conceptualizaron al desarrollo como “aquel progreso que es capaz de ampliar las oportunidades y libertades” (Ibarra y Koldo). El arrebatarse al economismo la noción de desarrollo, permitió: 1) considerar a los sujetos (sean estos colectivos o individuales) como parte fundamental de su propio futuro (y, de paso, construir el andamiaje conceptual para nociones como la ‘sustentabilidad’) y 2) incluir variables medioambientales en la medición de la calidad de vida. En cuanto al primer aspecto, se tomó en cuenta la importancia que tienen las generaciones futuras en la determinación del tipo de sociedad actual. En otras palabras, no se puede concebir el desarrollo como la explotación sin límites del medio ambiente, por lo tanto, el desarrollo humano se concibe como la ampliación de las capacidades humanas presentes, garantizando la existencia de recursos para que las generaciones siguientes puedan hacerlo también (Pérez, 2009, p. 159).

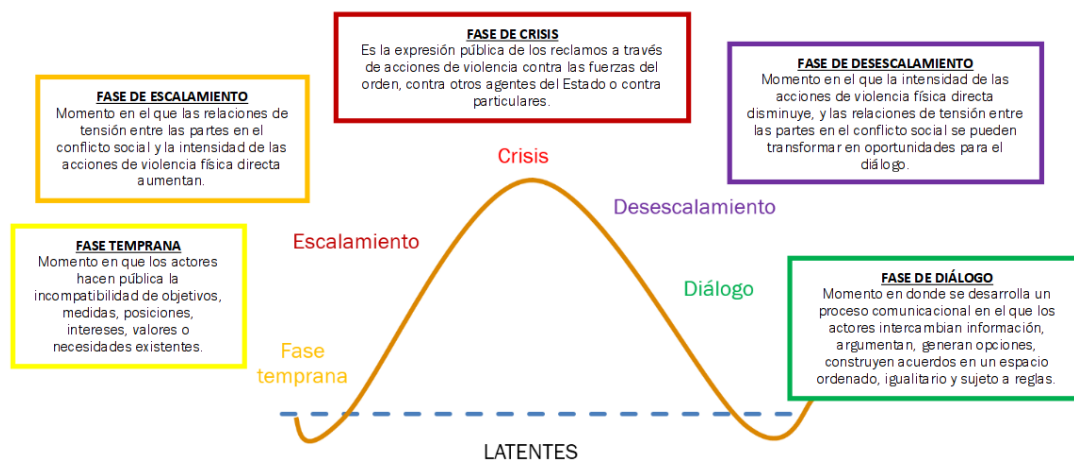
Siguiendo a Pérez (2009, p. 160) y tomando como base la economía ecológica, “los estudiosos indican que se hace indispensable una serie de condiciones, entre las que se encuentran: a) sociedades estables y cohesionadas; b) descentralización del poder político, principalmente aquél de carácter administrativo puesto que los conocimientos locales son una parte fundamental en el manejo ambiental; c) construcción de una estructura socioeconómica que reconozca la particularidad de lo local y produzca los menos impactos posibles; d) colaboración con organizaciones a escalas regional, nacional y global”.

### **2.7.1. Fases de los conflictos sociales activos**

Son los momentos por los que puede pasar un conflicto social activo, en función al incremento o disminución de la violencia, y las posibilidades de diálogo y entendimiento. En la figura se muestran de manera gráfica las fases por la que atraviesa un conflicto social activo:

**Figura 1**

**Fases de un conflicto social activo**



Fuente: Defensoría del Pueblo (2015)

La Defensoría del Pueblo da cuenta de la existencia de 153 conflictos activos durante el mes, de los cuales el 76,5 % (117 casos) corresponde a conflictos del tipo socioambiental. Le siguen los conflictos por asuntos de gobierno nacional con el 5,9% (9 casos) y los casos por asuntos de gobierno local con 4,6 % (7 casos).

**Cuadro 2**

Perú: Conflictos sociales activos, según tipo, noviembre 2015

Tipo	N.º casos	%
<b>TOTAL</b>	<b>153</b>	<b>100.0%</b>
Socioambiental	117	76.5%
Asuntos de gobierno nacional	9	5.9%
Comunal	8	5.2%
Asuntos de gobierno local	7	4.6%
Asuntos de gobierno regional	3	2.0%
Demarcación territorial	3	2.0%
Laboral	3	2.0%
Otros asuntos	3	2.0%
Cultivo ilegal de coca	-	0.0%
Electoral	-	0.0%

Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO (2015)

De los 149 conflictos socioambientales activos y latentes registrados durante el mes de noviembre de 2015, el 63,1 % (94 casos) corresponde a conflictos relacionados a la actividad minera; le siguen los conflictos por actividades hidrocarbuíferas con 15,4 % (23 casos).

### Cuadro 3

Conflictos socioambientales, según actividad, noviembre 2015

(Número de casos)

Actividad	N.º casos	%
<b>TOTAL</b>	<b>149</b>	<b>100.0%</b>
Minería	94	63.1%
Hidrocarburos	23	15.4%
Energía	11	7.4%
Otros	9	6.0%
Residuos y saneamiento	5	3.4%
Forestales	5	3.4%
Agroindustrial	2	1.3%

Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO (2015)

En el contexto de conflictividad nacional se ha cuestionado y criticado la credibilidad e idoneidad del Estudio de Impacto Ambiental como un instrumento del Estado y de la ciudadanía en general para prevenir el impacto y daño ambiental que desencadena por su naturaleza el aprovechamiento de recursos naturales en el país. “El cuestionamiento central radica en la forma cómo, desde el Estado, se manejan las exigencias respecto del Estudio de Impacto Ambiental, además de la poca seriedad con la que muchos actores privados entienden este instrumento, olvidando que el Estudios de Impacto Ambiental debería ser el respaldo ambiental más importante en sus proyectos de inversión frente a las comunidades y a la población en general” (Mora, 2012).

Si bien anteriormente resultaba ilógico que un sector pueda tener altos niveles de exigencia de calidad en los Estudios de Impacto Ambiental si su objetivo principal era la de no obstaculizar el impulso de la actividad económica. Actualmente el Sistema Nacional de Certificación Ambiental perteneciente al Ministerio del Ambiente interviene con el poder suficiente para (Mora, 2012, p. 5): Establecer altos estándares ambientales.

1. Actualizar los límites máximos permisibles de una serie de sectores e incluso regular algunos olvidados.
2. Impulsar la renovación de reglamentos de protección ambiental idóneos.

3. Elaborar términos de referencia comunes, pero diferenciados, por ecosistemas.
4. Generar incentivos por mejores prácticas ambientales.
5. Definir y hacer exigir los lineamientos ambientales esenciales que deben contener los Estudios de Impacto Ambiental, tales como mecanismos de mitigación y esquemas de compensación ambiental.

Por el lado de la comunicabilidad de la evaluación los Estudios de Impacto Ambiental a la ciudadanía resulta ser un inconveniente insalvable los cálculos expresados en los documentos que entran en el proceso de participación ciudadana, Carmano y Jaramillo (2015, p. 67) afirman:

Un elemento de la gubernamentalidad que apoyan los números que vale la pena resaltar es la idea de Mitchell de que las estadísticas y los números se hacen públicos, mostrando cómo son flexibles y manipulables según los intereses de quien hace el cálculo y quien conmensura. La apropiación de los números del desarrollo es desigual: su distribución, recepción y comprensión son diferentes según quien tenga acceso a ellos. El uso de metodologías con números en un Estudio de Impacto Ambiental detallados tiene el objetivo hacer explícita (y exacta) la forma en que se calculan los impactos. Estos cálculos están disponibles al público en general saliendo de la esfera “experta”, luego de pasar por un proceso de depuración que los simplifica a la enumeración de cifras que generalmente exaltan lo positivo (como generación de empleo) y ocultan lo negativo (por ejemplo, el número de hectáreas afectadas o sobre las cuales se pierde soberanía cotidiana). Los números seleccionados se presentan por lo general en reuniones comunitarias, prensa, presentaciones del proyecto, entre otras.

Es así que “a pesar de estar disponibles, los estudios realizados están compuestos de unos 'números' que no están traducidos al lenguaje cotidiano y que pertenecen a una esfera 'técnica' que

interesa a pocos, y ciertamente no son del mismo tipo que aparece en la prensa o en los discursos de los políticos” (Carmano y Jaramillo, 2015, p. 68).

## CAPITULO III. MARCO METODOLOGICO

### 3.1. Material y procedimientos

#### 3.1.1. Material

##### 3.1.1.1. Técnicas

- La observación
- Análisis de contenidos
- Técnica documental
- Fichaje

##### 3.1.1.2. Instrumentos

- **Guía de análisis de contenido:** Este instrumento contiene la estructuración que se hace del análisis de contenido o trabajo y sirve para tomar la información o conocimiento que constituyen materia de las unidades que van a ser estudiadas, con indicación de los referentes que interesan a la investigación. En nuestro caso, se elabora una guía o plan de análisis de contenido para tomar la información de la muestra normativa, doctrinaria y jurisprudencial.
- **Fichas de Investigación bibliográfica:** Se usarán fichas bibliográficas para registrar los conceptos doctrinarios y aspectos esenciales de las instituciones jurídicas vinculadas al tema, ya sea mediante la cita textual o mediante un resumen de las ideas básicas cuidando hacer un uso adecuado de ellas.

### 3.2. Procedimientos

#### 3.2.1. De registro de datos

- **Fichaje:** Se utilizará la observación y el fichaje
- **Recolección de información y documentos:** Toma de copias xerográficas de libros, revistas diarios, tesis y otros.
- **Análisis de Contenido:** Permitirá realizar la ordenación de los diferentes conceptos en la etapa de recolección de los datos, y



permitirá su procesamiento posterior.

### **3.2.2. De procesamiento de datos**

- **Elaboración de Fichas:** Las fichas elaboradas permitirán realizar una sistematización conceptual, que será contenido dentro del marco teórico, de los diferentes desarrollos teóricos existentes con relación al Estudio de Impacto Ambiental.
- **Análisis de toda la información recaudada:** Después de haberse desarrollado los conceptos más importantes, a través del análisis se establecerán relaciones entre cada una de ellas, para llegar a las conclusiones trazada por los objetivos.
- **Redacción en base a lo contenido:** Una vez realizada la elaboración de fichas y analizada la información recaudada, se procederá a la redacción del contenido para su presentación en el informe final.

## CAPÍTULO IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### **4.1. Los Estudios de Impacto Ambiental en el proceso de evaluación del impacto ambiental por parte del Servicio Nacional de Certificación Ambiental.**

La principal crítica dirigida en contra los Estudios de Impacto Ambiental eran precisamente su evaluación, y el proceso que se llevaba a cabo para la inclusión de las diferentes opiniones, observaciones y reclamos que se puedan estructurar en torno a él por parte de la ciudadanía.

Al considerarse que los Estudios de Impacto Ambiental son un instrumento para tomar decisiones y no exclusivamente un estudio técnico, que no es una formalidad administrativa (Alegre, 2012) se inició un proceso de democratización desde el Estado. Se ha intentado la redefinición de un Estudios de Impacto Ambiental, para lograr la aprobación de una inversión, como un instrumento de protección del ambiente en el entorno de un proyecto de inversión a cargo de una entidad independiente (Monge, 2012), que tomó el nombre de Servicio Nacional de Certificación Ambiental para la Inversión Sostenible.

Se han hecho cambios institucionales, como la de trasladar la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental de los diferentes sectores hacia el organismo técnico mencionado adscrito al Ministerio del Ambiente, intentando adecuar las principios y prescripciones de la Ley del Servicio Nacional de Impacto Ambiental y su Reglamento (Gamboa, 2012), para la mejora de la evaluación.

En el contexto actual la evaluación del impacto ambiental se entiende como “un proceso de análisis que anticipa los futuros impactos ambientales negativos y positivos de acciones humanas permitiendo seleccionar las alternativas que, al cumplir los objetivos propuestos, maximicen los beneficios y disminuyan los impactos no deseados” (Montes de Oca y Rosario-Ferrer, 2014, p. 115).

Como asevera Andía (2012, p. 19) “no se presenta un enfoque de valoración económica de los impactos y de los planes de manejo ambiental,

por lo que se concluye que los estudios de impactos ambientales son realizados sin integrarse a los proyectos de inversión y su aprobación se da como un documento independiente, por ello se duplican todos los impactos. Ello se verifica cuando en los estudios de impacto ambiental incorporan el “análisis beneficio costo” que solo debe realizarse en los proyectos de inversión; por naturaleza el enfoque de un Estudio de Impacto Ambiental no es demostrar que los beneficios del proyecto compensan a los impactos negativos”.

Para la prevención de los riesgos que se derivan de la contaminación industrial es imprescindible una estrategia de integración eficaz del desarrollo sostenible, donde la protección del ambiente esté incluida en los objetivos económicos y sociales de un país. Esto repercute favorablemente en el estado de salud de la población, quien a su vez debe estar consiente también del rol que tiene en esta estrategia. La Evaluación de Impacto Ambiental es la medida más eficaz para minimizar el impacto negativo en las actividades con un fuerte potencial de contaminación (Suárez y Molina, 2014, p. 361).

La idea de generación de un protocolo de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental para eliminar la discrecionalidad de los funcionarios propuesto por Brehaut (2012), ha visto su concreción a través de la Resolución Jefatural N° 112-2015-SENACE/J denominado Manual de Evaluación de Estudio de Impacto Ambiental detallado del Subsector Minería, en el que se anexan matrices de evaluación, control previo de los Términos de Referencia comunes, formatos de admisibilidad, modelos de evaluación del Resumen Ejecutivo de los Estudios de Impacto Ambiental detallados y de los Planes de Participación Ciudadana, el procedimiento para la evaluación de la Línea Base de los Estudios de Impacto Ambiental detallados, Plan de Trabajo, modelo de Informe Técnico de Evaluación, Informe Técnico Complementario, informe Técnico Final y modelo de Resolución Directoral.

En cuanto al procedimiento de participación ciudadana se incluye en sus anexos los formatos de Aviso para Publicación del Plan de Participación Ciudadana y Audiencia Pública, formato de recepción de preguntas, acta

de audiencia pública y aviso de talleres.

Además en cuanto al procedimiento para el Trabajo de Campo como parte del proceso de la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental detallados, hay enormes avances en la creación de instrumentos que restrinjan la discrecionalidad como es el formato para entrevista y reporte para Avanzada Social, modelo de credencial, protocolo de monitoreo, cadena de custodia, formatos de campo, y modelo de informe de campo.

#### **4.2. El Estudios de Impacto Ambiental y la participación ciudadana como garantía de protección al derecho fundamental a gozar de un ambiente sano y equilibrado.**

Después de haber desarrollado la prolija normatividad y especial normatividad con respecto a la participación ciudadana, el Plan de Participación Ciudadana contenida en los Estudios de Impacto Ambiental detallados en el Subsector de la Minería, y el proceso dirigido por la Unidad de Gestión Social del Servicio Nacional de Certificación Ambiental, es un resultado relevante en cuanto se vincula directamente con la garantía del derecho a gozar de un medio ambiente sano y equilibrado.

Anteriormente a la Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental, existían cuerpos normativos relevantes vigentes a la ocurrencia de los conflictos socio-ambientales referidos en el capítulo de la realidad problemática, como fueron los Conga y Tía María. A saber:

- Decreto Supremo N° 028-2008-EM, Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero.
- Resolución Ministerial N° 304-2008-Ministerio de Energía y Minas-DM, Normas que regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero.
- El Capítulo III (Difusión y Participación) de la Ley del Sistema Nacional del Impacto Ambiental, Ley N° 27446.
- Decreto Supremo N° 002-2009-Ministerio del Ambiente, Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales.

- El Título IV (del acceso a la información y la participación ciudadana) del Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Impacto Ambiental, Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.
- El Título V (Aspectos Sociales en las Actividades Mineras) del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, Decreto Supremo N.º 040-2014-EM.
- Resolución Jefatural N° 112-2015-SENACE/J denominado Manual de Evaluación de Estudio de Impacto Ambiental detallado del Subsector Minería.

La participación ciudadana en los mencionados dispositivos legales y reglamentarios, no hace expresa referencia a los derechos fundamentales individuales y colectivos con los que se relaciona. Es así que más allá de la moderna regulación en cuanto a los procesos de evaluación de los impactos ambientales en cuanto a la participación ciudadana sigue careciendo de la eficacia suficiente que tiene la sociedad del área de influencia, así como la sociedad en general para garantizar sus derechos fundamentales.

Las protestas relacionadas con la ejecución de proyectos como el de Tía María y Conga no obedecen a causas estrictamente políticas, sino que ponen en tela de juicio elementos técnicos. En la mayoría de casos como afirma Mora (2012) estos conflictos no son resueltos tras el control o la finalización de muchas de estas protestas. La prevención a través de los instrumentos normativos vigentes no resuelven el problema, a pesar de la creación de un órgano independiente de evaluación como es el Servicio Nacional de Certificación Ambiental, puesto que no se enfatiza en los derechos fundamentales y se persiste en la desigualdad de condiciones. Los Estudios de Impacto Ambiental seguirá siendo cuestionado y criticado por su credibilidad a pesar del y rigor con la que se plantean los procesos de participación.

El tema de fondo no se trata de qué se informa, qué poblaciones son las afectadas, o a cuántos les interesa a esas poblaciones directa o indirectamente que se vea afectado el medio en donde desarrollan sus

actividades económicas, socioculturales y religiosas, sino la eficacia que se le otorga a las observaciones, aportes o comentarios que se presentan dentro del procedimiento de participación ciudadana. Estas últimas son evaluadas por las unidades de gestión social y la unidad de evaluación ambiental de proyectos de aprovechamiento sostenible las que meritúan su incorporación a los informes de evaluación respectivos.

La oposición a determinadas actividades mineras suelen ser simplemente opiniones que sin mayor trascendencia, que son incluidas dentro de la evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental pero que no conllevan a solucionar los problemas de los derechos fundamentales colectivos que las poblaciones hacen patentes a través de la autoridad evaluadora.

Como lo manifiestan Bebbington y Humphreys (2009, p. 118), en términos de la construcción democrática, actores con la capacidad de facilitar el surgimiento de ámbitos de debate deliberativo y racional sobre la minería y la sociedad juegan roles de suma importancia; sin embargo, dichos actores parecen ser cada vez más escasos. En algunos casos parece que las acciones de ciertos actores estatales y privados van encaminadas (conscientemente o no) a marginalizar y deslegitimar a otros actores con capacidad de promover debate y deliberación. En otros casos, estas mismas acciones tienen el efecto colateral de radicalizar las posiciones de estos potenciales mediadores. Radicalización que (justificada o no) lleva al descrédito de estos últimos y consecuentemente, van perdiendo su capacidad de promover deliberación.

## CAPITULO V. CONCLUSIONES

**PRIMERA:** El ambiente es el entorno que nos rodea y que afecta y condiciona especialmente las circunstancias de vida de las personas o la sociedad en su conjunto. Comprende el conjunto de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y un momento determinado, que influyen en la vida del hombre y en las generaciones venideras. El derecho a un ambiente sano asegura a los individuos el disfrute de un bien público, es decir, que un individuo puede disfrutar del bien, sin que afecte la oportunidad de los demás de disfrutarlo; y sin que ningún miembro del grupo pueda ser excluido de su goce. Se trata de un derecho individual, colectivo y universal, con características que pueden emanar de los derechos civiles y políticos así como también con otras que provienen de los derechos económicos sociales y culturales y los denominados de la solidaridad, vocación comunitaria o de la tercera generación. Garantizar el goce de un ambiente adecuado y equilibrado constituye un requisito sin el cual no es posible una vida verdaderamente humana o digna, porque el ser humano se hace, vive en un medio, por tanto, una vida humana digna es una vida vivida en un entorno digno. Este derecho implica tanto la preservación del derecho a la vida como el de garantizar este derecho a las futuras generaciones, puesto que en cuanto a la acción colectiva de derecho podemos identificar si se quiere una subdimensión ética de solidaridad, ya que las futuras generaciones dependen de nuestro legado ambiental.

**SEGUNDA:** El marco legal vigente en el Perú, ha dado pasos muy importantes, la generación de un protocolo de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental para eliminar la discrecionalidad de los funcionarios ha visto su concreción a través de la Resolución Jefatural N° 112-2015-SENACE/J denominado Manual de Evaluación de Estudio de Impacto Ambiental detallado del Subsector Minería, en el que se anexan matrices de evaluación, control previo de los Términos de Referencia comunes, formatos de admisibilidad, modelos de evaluación del Resumen Ejecutivo de los Estudios de Impacto Ambiental detallados y, lo que compete principalmente a esta investigación que

son los Planes de Participación Ciudadana. En esta normatividad, en sus anexos se incluyen los formatos de Aviso para Publicación del Plan de Participación Ciudadana y Audiencia Pública, el formato de recepción de preguntas, otro documento de acta de audiencia pública y de aviso de talleres, lo que hace que el desarrollo del Plan sea previsible, ampliamente documentado que se complementa con el Trabajo de Campo que forma parte del proceso de evaluación.

Además los cambios institucionales han tenido una enorme repercusión, siguiendo con los lineamientos ya planteados ampliamente por la doctrina, entre estos la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental de los diferentes sectores hacia el organismo técnico adscrito al Ministerio del Ambiente, intentando adecuar las principios y prescripciones de la Ley del Servicio Nacional de Impacto Ambiental y su Reglamento para la mejora de la evaluación.

**TERCERA:** La participación ciudadana es un proceso público, dinámico y flexible que, a través de la aplicación de variados mecanismos, tiene por finalidad poner a disposición de la población involucrada información oportuna y adecuada respecto de las actividades mineras proyectadas o en ejecución; promover el diálogo y la construcción de consensos, y conocer y canalizar las opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones o aportes respecto de las actividades mineras para la toma de decisiones de la autoridad competente en los procedimientos administrativos a su cargo. Corresponde al Estado garantizar el derecho a la participación ciudadana en el sub sector minero.

**CUARTA:** Considerando que el sentido de la participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental es solo recoger las opiniones de la comunidad e informar sobre el Estudio de Impacto Ambiental y teniendo en cuenta el diseño legal del proceso participativo, es posible señalar que la participación ciudadana en el marco del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental *no ha sido concebida para resolver conflictos ambientales, ni para que exista un verdadero valor de las observaciones ciudadanas en la calificación ambiental de los proyectos.* Por lo que, resulta esencial, diseñar, desarrollar, monitorear y evaluar los procesos de participación ciudadana, creados a partir



de la comprensión del carácter único de cada ejercicio participativo y adaptándolos a los múltiples factores de los cuales estos dependen, entre los que se encuentran: la identidad cultural, los mecanismos integrados en la legislación y las experiencias anteriores. Esto permitirá que la participación deje de ser reactiva para convertirse en proactiva.

**QUINTA:** La normatividad vigente que regula el procedimiento de la ejecución del Plan de Participación Ciudadana, tenemos el artículo 120 del Decreto Supremo N° 040-2014-EM Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, así como el artículo 22 de la Resolución Ministerial No 304-2008-MEM-DM que Aprueban las Normas que regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, otorgan demasiada discrecionalidad a la autoridad competente para merituar los aportes, comentarios u observaciones remitidos por la ciudadanía, estableciendo que “de considerarlo pertinente, la autoridad correrá traslado al titular minero, de las observaciones recibidas para que las absuelva en el plazo que señale la autoridad”, lo que podría traer consigo decisiones arbitrarias o no motivadas con respecto a lo que la administración *considera* como pertinente. Por lo que, este procedimiento debe ser modificado a fin de garantizar la efectiva participación de la ciudadanía.

**SEXTA:** Debe garantizarse la participación ciudadana a lo largo de todo el proceso participativo, con el fin de promover el conocimiento social y garantizar el fortalecimiento de la confianza existente entre los diferentes actores y hacia el proceso mismo. Para esto es necesario generar y promover escenarios y mecanismos que garanticen el ejercicio de la participación ciudadana en cada etapa del proceso. La participación ciudadana, además de ser un derecho constitucional, se presenta como una herramienta importante para garantizar que la toma de decisiones alrededor del desarrollo de proyectos mineros considere las preocupaciones de los ciudadanos que se verán afectados por los mismos. Por ello resulta necesario la mejor implementación de estos mecanismos, fortaleciendo los conocimientos de los ciudadanos respecto a los alcances del derecho de participación, los espacios en los que pueden hacer uso

de este y las obligaciones del Estado y empresas durante la evaluación, aprobación e implementación de proyectos mineros. Con ello se consolidará los procesos de toma de decisiones, que permitirá avanzar hacia un desarrollo sostenible del país, con respeto a los derechos de todos los peruanos.

## CAPITULO VI. RECOMENDACIONES

**PRIMERA: Propuestas de modificación normativa del Decreto Supremo N.º 019-2009-MINAM Reglamento de la Ley No 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental:**

Artículo vigente:

**Artículo 70.- Mecanismos de participación ciudadana**

Los mecanismos de participación ciudadana constituyen instrumentos para la difusión de información y la generación de espacios para la formulación de opiniones, observaciones, sugerencias, comentarios y otros aportes orientados a mejorar los procesos de toma de decisiones respecto de los estudios ambientales de proyectos de inversión y de políticas, planes y programas de entidades públicas.

Artículo con propuesta modificatoria:

**Artículo 70.- Mecanismos de participación ciudadana**

Los mecanismos de participación ciudadana constituyen instrumentos para la difusión de información y la generación de espacios para la formulación de opiniones, observaciones, sugerencias, comentarios y otros aportes orientados a mejorar los procesos de toma de decisiones respecto de los estudios ambientales de proyectos de inversión y de políticas, planes y programas de entidades públicas. ***Cuando se evidencie de las opiniones, observaciones, sugerencias, comentarios y otros aportes una posible afectación a derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, La autoridad competente, adoptará un rol protagónico en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, en defensa de los ciudadanos y de sus derechos.***

**SEGUNDA: Propuestas de modificación normativa del Decreto Supremo N° 040-2014-EM Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero:**

Artículo vigente:

**Artículo 120.- Del proceso de participación ciudadana durante el procedimiento de evaluación**

(...)

Presentación de aportes, comentarios u observaciones ante la autoridad: durante todo el proceso de participación ciudadana y hasta los quince (15) días calendarios siguientes a la fecha de realización de la última Audiencia Pública. La autoridad trasladará al titular minero, los aportes, comentarios u observaciones recibidos, para que las absuelvan directamente a los interesados con copia a la autoridad competente, quien merituará, si las incorpora o no, como observaciones al informe técnico correspondiente. No serán considerados los aportes, comentarios u observaciones recibidos luego de vencido el plazo indicado o las que reiteren temas ya meritoados por la autoridad competente.

Artículo con propuesta modificatoria:

**Artículo 120.- Del proceso de participación ciudadana durante el procedimiento de evaluación**

(...)

Presentación de aportes, comentarios u observaciones ante la autoridad: durante todo el proceso de participación ciudadana y hasta los quince (15) días calendarios siguientes a la fecha de realización de la última Audiencia Pública. La autoridad trasladará al titular minero, los aportes, comentarios u observaciones recibidos, para que las absuelvan directamente a los interesados con copia a la autoridad competente, quien merituará, si las incorpora o no, como observaciones al informe técnico correspondiente. ***Cuando las opiniones, observaciones, sugerencias, comentarios y otros aportes versen sobre la posibilidad de afectación de derechos***

**fundamentales, la autoridad competente está obligada a incorporarlos al informe técnico, previo traslado al titular minero que, bajo responsabilidad, absolverá y brindará la información a los ciudadanos sobre las medidas necesarias para prevenir, minimizar, controlar, mitigar, rehabilitar y compensar, según corresponda, los impactos y efectos negativos de la actividad minera.** No serán considerados los aportes, comentarios u observaciones recibidos luego de vencido el plazo indicado o las que reiteren temas ya merituados por la autoridad competente, **salvo que su no aceptación ponga en peligro, genere indefensión o vulnere derechos colectivos constitucionalmente reconocidos.**

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andía, W. (2012). Los Estudios de Impacto Ambiental y su Implicancia en las Inversiones de los Proyectos. *Industrial Data*, 15(2), 17-20. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81629470003>
- Arregui, O. (2006). Sostenibilidad y estudios de impacto ambiental. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, 18. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=194220466007>
- Baldi, G.; García, E. (2005). Calidad de vida y medio ambiente. *La psicología ambiental. Universidades*, 30, 9-16.
- Bebbington, A.; Humphreys Bebbington, D. (2009). Actores y ambientalismos: conflictos socio-ambientales en Perú. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 35, pp. 117-128.
- Blengio Valdés, M. (2003). Derecho humano a un medio ambiente sano. *Revista de derecho*, 4, 5-17. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2965011>
- Canosa, R. (2004). *Constitución y medio ambiente*. Lima: Jurista Editores.
- Carhuatocto, H. (2009). *Los principios del derecho ambiental en la Ley General del Ambiente*. Lima: Jurista Editores.
- Caro, D. C. (1999). *Derecho penal del ambiente*. Lima: Gráfico Horizonte.
- Chacare, A.; Cabeza, M.; de Arconada, M.; Misle B., Pedro J. (2006). Análisis comparativo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental venezolano (decreto 1.257) en el contexto norteamericano, latinoamericano y europeo. *Terra Nueva Etapa*, XXII(32), 41-75.
- Castillo Torres, S. E. (2012) Reconocimiento y garantías del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. *Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, 10(9), 191-226. Recuperado de: <http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/332/248>
- Coria, I. D. (2008) El estudio de impacto ambiental: características y metodologías. *Invenio*, 11(20), 125-135.

- Celi, Marco (2007). Derecho ambiental. Hacia un desarrollo sostenible. Vol. I, Trujillo.
- Cózar, J. M. (2005). Principio de precaución y medio ambiente (parte b) *Revista Española de Salud Pública*, 79(2), 133-144.
- Cortés, R. (2007). A propósito de la relación economía y medio ambiente: Un balance crítico sobre las convenciones y tensiones epistémicas de la disciplina. *Cuadernos de Economía*, XXVI(47), 223-246.
- Cuya Matos, O. A. (2011). La definición de impacto social en las normas y guías oficiales que orientan la elaboración de los estudios de impacto ambiental en el Perú (Tesis) PUCP.
- Defensoría del Pueblo (2015). Reporte Mensual de Conflictos Sociales N.º 141, Noviembre 2015. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2015/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N--141---Noviembre-2015.pdf>
- Ferrete, C. (2006). El Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano en el Tratado de la Constitución para Europa. *Recerca, Revista de Pensament i Anàlisi*, 6, 141-156.
- Gaona, G. (2013). El Derecho a la tierra y protección del medio ambiente por los pueblos indígenas. *Nueva Antropología*, XXVI(78), 141-161. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15929710007>
- García Samamé, S. C. (2012). Sistema experto basado en reglas para optimizar la identificación, evaluación y medidas de mitigación de impactos ambientales apoyado en la matriz de Leopold (Tesis). Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo.
- Gherzi, C. (2001). Derecho y reparación de daños. Editorial Universidad. Buenos Aires.
- Info región (2015). Organizaciones expresan descontento sobre consulta previa en lotes 169 y 195 (Nota de prensa). Disponible en: <http://www.inforegion.pe/198714/organizaciones-expresan-descontento-sobre-consulta-previa-en-lotes-169-y-195/>

- Karam, C. (2010) Reseña de "Teoría del derecho ambiental" de Lorenzetti, Ricardo Luis. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XLIII(129), 1443-1450.
- Miller, G. Tyler (2002) *Ciencia ambiental. Preservemos la tierra*. México: Thomson.
- Monge Talavera, M. (2016). Proyecto de instalación de una planta envasadora de gas licuado de petróleo en la ciudad de Arequipa. Tesis Digitales UNMSM.
- Montes de Oca, A.; Rosario-Ferrer, Y. (2014). Ontología de evaluación de impacto ambiental para proyectos mineros. *Minería y Geología*, 30(1), pp. 104-117. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=223531234008>
- Moure, A. M. (2013) El principio de precaución en el derecho internacional. *Dilemata*, 5(11).
- Novo, M. (2006). *El desarrollo sostenible. Su dimensión ambiental y educativa*. España: Pearson.
- PDHRE [The People's Movement for Human Rights Learning] El derecho humano a un medio ambiente seguro y saludable. Disponible en: <http://www.pdhre.org/rights/environment-sp.html>
- Pérez, E. (2009). Desarrollo y medio ambiente. Algunas miradas desde las ciencias sociales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LI(205), 141-161.
- Prado, G. J. (2004) La protección jurídica del medio ambiente. *Vniversitas*, 107, p. 89.
- Orozco, C.; Pérez, A.; González, M.a N.; Rodríguez, F. J.; Alfayate, J. M. (2003). *Contaminación ambiental. Una visión desde la química*. Madrid: Thomson.
- Ramírez Hernández, O. J. (2006). Apuntes sobre la percepción del ambiente en la evaluación de impacto ambiental. *Revista Luna Azul*, 22, 57-63.
- Riera, P.; García, D.; Kriström, B. y Brännlund, R. (2005). *Manual de economía*



ambiental y de los recursos naturales. Madrid: Thomson.

- Rodríguez, A. M.; Martínez, M.; Martínez, I.; Fundora, H.; Guzmán, T. (2011). Desarrollo tecnológico, impacto sobre el medio ambiente y la salud *Revista Cubana de Higiene y Epidemiología*, 49(2), pp. 308-319. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=223221362016>
- Romero, A. y Salin, D. A. (1993). Contaminación Ambiental. México: Editorial Trillas.
- Sánchez, R. (2004). El desafío ambiental. Bogotá: Editorial Magisterio.
- Saulino, M. F. (2015). Carlos Nino y la titularidad del derecho a un ambiente sano. Análisis Filosófico, XXXV(2), 265-281. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=340042713006>
- Serna Ramírez, A. (2007). El derecho a un ambiente sano y la pedagogía ambiental. El Ágora USB, 7(2), 345-359. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5372955>
- Servindi (2015). Expresan descontento sobre consulta previa de los lotes 169 y 195 (Nota de prensa). Disponible en: <http://www.servindi.org/actualidad/12371>
- Vásquez Avellaneda, D. M. (2008). Hacia la consolidación del derecho al ambiente sano como un derecho fundamental. Ingeniería de Recursos Naturales y del Ambiente, 7, 18-25. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=231116372003>
- Vejarano, A. H. (2004). Factores del desarrollo sustentable. Trujillo: Universidad Privada Antenor Orrego.
- Vidal, R. A. (2007). Del medio ambiente al espacio público. Precisiones conceptuales. *Theoria*, 16(1), 63-76.