

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

ANÁLISIS DE CASOS EN 6 PAÍSES DE LATINOAMÉRICA



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Iniciativa para la Conservación
en la Amazonía Andina - ICAA

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION

Programa de Política y Gestión Ambiental - SPDA

El Programa de Política y Gestión Ambiental de la SPDA impulsa y contribuye al desarrollo de políticas públicas y regulación en materia de gestión ambiental y de los recursos naturales, así como en la consolidación de la institucionalidad ambiental en el Perú con la finalidad de asegurar el desarrollo de inversiones sostenibles.

Para ello, el programa trabaja con un enfoque descentralizado, transectorial y de derechos humanos en la implementación de herramientas legales e institucionales que promuevan:

- › Una planificación y gestión integral, sostenible y estratégica del territorio.
 - › La aplicación de la evaluación ambiental estratégica en el diseño de políticas, planes y programas a cargo del Estado.
 - › El desarrollo de políticas públicas de cambio climático.
 - › La mejora de los estándares ambientales y sociales en la evaluación de impacto ambiental de proyectos de inversión de actividades de infraestructura, productivas y de extracción de los recursos naturales.
 - › La implementación de estándares en el monitoreo y fiscalización ambiental de actividades de infraestructura, productivas y de extracción de recursos naturales.
 - › La implementación de mecanismos adecuados de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y justicia ambiental. Así como de mecanismos que aseguren el desarrollo adecuado de procesos de consulta previa a pueblos indígenas y su vinculación con el proceso de evaluación de impacto ambiental.
 - › El diseño e implementación de incentivos y mecanismos financieros para la promoción de buenas prácticas ambientales.
-

Esta publicación está impreso en papel Shiro Alga Carta. Este papel es el resultado de la combinación de algas excedentes recolectados en salvaguarda y protección del medio ambiente con fibras certificadas provenientes de bosques controlados. Es fabricado con "Energía Pura" no contaminante. Shiro cuenta con Certificados RECS (Renewable Energy Certificate System), ISO 14001 (Gestión Ambiental), ISO 9001 (Gestión de Calidad), ISO 18001 (Gestión de Salud y Seguridad) y certificado de fibras obtenidas de bosques renovables.

100%
Green Energy



LA
**PARTICIPACIÓN
CIUDADANA** EN LOS
PROCESOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

ANÁLISIS DE CASOS EN 6 PAÍSES DE LATINOAMÉRICA



LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: ANÁLISIS DE CASOS EN 6 PAÍSES DE LATINOAMÉRICA

Autores:

Daniel Ryan (resultados y observaciones al análisis comparativo)
Pía Marchegiani y Samantha Rausch, con la colaboración de Kayla Bauhaus y Frederick Quesada (Argentina)
Valentina Durán, con la colaboración de Camilo Orchard (Chile)
Lina Muñoz (Colombia)
Daniela Erazo, con la colaboración de Ximena Herrera y Gabriel Laspina (Ecuador)
Aroa de la Fuente y Sandra Guzmán (México)
Selene Benavente, Isabel Felandro, Lucía Palao y Sharon Zababuru (Perú)

Coordinación general: Isabel Calle y Daniel Ryan

Colaboradores: Sharon Zababuru, Fátima Contreras, Otto Alegre, Carol Mora y Selene Benavente

Corrección de estilo: Giancarlo Peña Paredes

Diseño e impresión: NEGRAPATA S.A.C Jr. Suecia 1470, Urb. San Rafael, Lima 01

Cita sugerida:

Calle, Isabel y Ryan, Daniel (coords.). (2016). *La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en 6 países de Latinoamérica*. Lima: SPDA.

© **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**

Presidente: Jorge Caillaux

Director ejecutivo: Pedro Solano

Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima

Teléfono: (+511) 612-4700

www.spda.org.pe

www.legislacionambiental.pe

www.actualidadambiental.pe

Primera edición, setiembre de 2016

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-09152

ISBN: 978-612-4261-15-2

La presente publicación se realizó como parte del trabajo del consorcio Loreto y Manu-Tambopata, conformado por Wildlife Conservation Society (WCS), la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y el Fondo de las Américas (FONDAM), en el marco de la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA), de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Las opiniones expresadas en la publicación son propias de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de Gordon and Betty Moore Foundation, La Iniciativa de Acceso en América Latina y el Caribe, Wildlife Conservation Society (WCS), Fondo de las Américas (FONDAM), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ni del Gobierno de los Estados Unidos.

Contenido

Presentación	7
Resultados y observaciones del análisis comparado de casos de EIA de seis países de América Latina	9
Introducción	11
1. Algunas consideraciones sobre la metodología y diseño de la investigación	12
2. Análisis de los resultados: Condiciones que afectan la eficacia del procedimiento de EIA	13
3. Algunas observaciones finales sobre participación pública y el procedimiento de EIA	17
Bibliografía	19
Anexo: Preguntas orientadoras para los estudios de caso	20

Argentina

Siglas y acrónimos	26
Introducción	27
1. Marco legal institucional de la evaluación de impacto ambiental como instrumento de política ambiental en el régimen federal argentino	28
2. Estudios de casos sobre procedimientos de evaluación de impacto ambiental en Argentina	29
2.1. Caso Río Colorado	29
2.2. Caso Esquel	33
2.3. Caso Llancanelo	38
2.4. Caso Olaroz	41
Conclusiones	47
Recomendaciones	50
Bibliografía	51
Anexo: Cuadro comparativo de los casos de estudio	52

Chile

Siglas y acrónimos	54
Introducción	55
1. Breve descripción del marco legal e institucional del SEIA en Chile	56
2. Presentación y análisis de cada uno de los proyectos comprendidos por el informe	60
2.1. CCU de Paine	60
2.2. Central Geotérmica Curacautín	64
2.3. Central Termoeléctrica Campiche	68
2.4. Minera Manganese Los Pumas	73
Conclusiones y recomendaciones	79
Bibliografía	82

Colombia

Siglas y acrónimos	84
Introducción	85
1. Definición del marco legal de EIA en Colombia	86
2. Presentación y análisis de cada uno de los proyectos comprendidos por el informe según los factores	89
2.1. Aspectos institucionales/técnicos del sistema de EIA	89
a. Proyecto explotación de minería de oro Angostura	91
b. Proyecto producción de gas metano asociado al carbón en el campo Área de Desarrollo Caporo	94
c. Proyecto hidroeléctrico El Quimbo	97
d. Proyecto hidroeléctrico Ituango	100
Conclusiones y recomendaciones	103
Bibliografía	106

Ecuador

Siglas y acrónimos	110
Introducción	111
1. La evaluación de impacto ambiental en el Ecuador: marco legal e institucional	112
2. Casos de estudio: presentación y análisis	116
2.1. Proyecto Multipropósito Baba	116
2.2. Apertura de la vía de comunicación Yacuambi-Saraguro	119
2.3. Proyecto minero Fruta del Norte	122
2.4. Fase de beneficio del proyecto minero Cobre Mirador	126
Conclusiones	130
Bibliografía	132
Anexo: cuadro comparativo de los casos de estudio	134

México

Siglas y acrónimos	138
Introducción	139
1. Marco legal de las evaluaciones de impacto ambiental	140
1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	140
1.2. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en materia de Evaluación del Impacto Ambiental	140
2. Estudios de caso sobre la efectividad de los PEIA en México	144
2.1. Proyecto Cabo Cortés en Cabo Pulmo	144
2.2. Proyecto Mina la Esperanza	148
2.3. Proyecto minero Cerro de San Pedro	152
2.4. Caso Parque Eólico de San Dionisio del Mar	156
Conclusiones	161
Recomendaciones	162
Bibliografía	165

Perú

Siglas y acrónimos	168
Introducción	169
1. Descripción del marco legal e institucional del SEIA y la participación ciudadana en el Perú	170
2. Presentación y análisis de casos	172
2.1. Proyecto minero Tía María	172
2.2. Proyecto minero Conga	177
2.3. Proyecto exploración sísmica 2D en el Lote 108	182
2.4. Ampliación del Lote 88	186
Conclusiones y recomendaciones	192
Bibliografía	193

Presentación

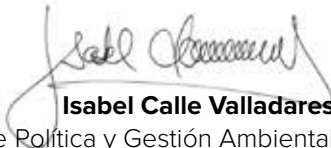
El derecho a la participación ciudadana es fundamental e inherente a las personas. Es importante, ya que otorga a la ciudadanía el derecho a opinar responsablemente y a ser escuchados por las autoridades públicas de manera que las opiniones sean incluidas efectivamente en el proceso de toma de decisiones. Es así que la participación ciudadana es una herramienta importante para la protección del ambiente, y para lograr el intercambio y la armonía entre la ciudadanía y el Estado, puesto que su principal objetivo es garantizar la comunicación entre los ciudadanos y las autoridades de manera eficiente, eficaz y transparente. Por ello, es importante y fundamental que el ejercicio del derecho a la participación ciudadana ambiental sea desarrollado teniendo en cuenta que es un proceso que debe dirigirse de manera dinámica, flexible e inclusiva.

En la actualidad, del total de los conflictos socio-ambientales en el mundo, los países de América Latina representan el 40%¹. La mayoría de estos conflictos se deben a la realización de procesos de participación ciudadana poco sustantivos que no permiten un real involucramiento de la población en el proceso de toma de decisiones públicas en materia ambiental.

En este sentido, se considera que la participación ciudadana, como derecho y procedimiento debe ser fortalecido, de manera que la comunicación e intercambio de opiniones entre los titulares de proyectos de inversión, los ciudadanos y el Estado puedan establecerse de manera más armoniosa y compatible, respetando los derechos sustantivos y adjetivos de las partes.

Por ello, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) decidió liderar un proceso de investigación, en colaboración con especialistas internacionales, acerca de la implementación de la participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental en 6 países de América Latina (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú). Resultado de esta colaboración, se ha elaborado la presente publicación.

Esta publicación es producto de un esfuerzo conjunto del equipo de la SPDA por dar a conocer el ejercicio adecuado y oportuno de los derechos de acceso en materia ambiental: acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia, reconocidos en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas del año 1992, así como para fortalecer su implementación. La presente publicación es parte de la serie de Derecho de Acceso en materia ambiental, iniciativa de la SPDA para contribuir a la difusión y fortalecimiento en dicha materia. En este contexto, es preciso mencionar que, los países de América Latina y el Caribe² vienen trabajando un acuerdo regional que busca el ejercicio eficiente de estos derechos.



Isabel Calle Valladares

Directora del Programa de Política y Gestión Ambiental
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

¹ Leah Temper, Daniela del Bene and Joan Martinez-Alier. 2015. "Mapping the frontiers and front lines of global environmental justice: the EJAtlas". *Journal of Political Ecology*, 22:255-278.

² Los países suscritos a la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tobago y Uruguay.

A map of Latin America and the Caribbean region, showing the outlines of countries. Six colored location pins are placed on the map: a green pin in Mexico, a yellow pin in Colombia, an orange pin in Venezuela, a red pin in Ecuador, a purple pin in Argentina, and a blue pin in Chile. The text is overlaid on the left side of the map.

RESULTADOS Y OBSERVACIONES DEL ANÁLISIS COMPARADO DE CASOS DE EIA DE SEIS PAÍSES EN AMÉRICA LATINA

Introducción

¿Qué factores afectan la eficacia de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental (EIA) para integrar los aspectos ambientales en los procesos de decisión sobre proyectos de desarrollo? ¿Cómo fortalecer la participación pública en los procedimientos de evaluación? Estas son algunas de las preguntas críticas que enfrenta la EIA como instrumento de la institucionalidad ambiental en el actual contexto latinoamericano. El procedimiento de EIA es una herramienta clave de gestión y política ambiental, con un reconocimiento legislativo de larga data en la mayoría de los países de la región; sin embargo, enfrenta serios cuestionamientos por parte de comunidades locales y organizaciones ambientalistas sobre su capacidad efectiva de integrar consideraciones socioambientales en los procesos de toma de decisión sobre proyectos de desarrollo.

Este trabajo aborda esta problemática a partir del análisis comparado de informes nacionales sobre la participación pública y el funcionamiento de los procedimientos de EIA elaborados en seis países de la región: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú. En cada uno de estos informes nacionales, se analizaron cuatro casos de proyectos de desarrollo que fueron sometidos a procedimientos de EIA. Con base en el análisis comparado de estos casos, este trabajo identifica tres condiciones claves para la integración de las consideraciones y reclamos ambientales planteados por actores sociales en la decisión final sobre un proyecto de desarrollo. Estas condiciones son: i) la existencia de una estructura de soporte que facilite y potencie la participación pública en el procedimiento de EIA, ii) el involucramiento de organismos del Estado que asumen una posición crítica sobre el proyecto, y iii) acciones colectivas de incidencia que dan visibilidad al tema. Asimismo, el informe explora cómo estos factores y condiciones pueden interactuar y combinarse generando distintos escenarios en los cuales es más factible que los procedimientos de EIA integren los reclamos y consideraciones ambientales en las decisiones finales sobre proyectos de desarrollo.

El informe está organizado de la siguiente manera. En primer lugar, se explica brevemente el diseño de investigación realizada en los seis países comprendidos por el estudio. Luego, se analizan las condiciones claves identificadas con base en el análisis comparado y cómo afectan el procedimiento de EIA. En este punto, es importante aclarar que este informe no incluye un análisis detallado de cada estudio de caso comprendido por la investigación. Para ello, remitimos a los informes nacionales. Por último, se plantean algunas reflexiones finales respecto a la situación de la participación pública y el procedimiento de EIA en el contexto regional.

1. Algunas consideraciones sobre la metodología y diseño de la investigación

Como se señaló previamente, este artículo se basa en el análisis comparativo de informes nacionales sobre el procedimiento de EIA en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú. Cada uno de estos informes fue elaborado por un grupo de investigación local. Para armonizar el alcance de los trabajos nacionales, se elaboró un marco conceptual y metodológico común. A continuación, se describen las categorías de análisis y conceptos más importantes que estructuraron el trabajo de los grupos de investigación.

Unidad de análisis. Cada informe nacional realizó un estudio comparado de cuatro proyectos sometidos a procedimientos de EIA. Es importante subrayar este punto; las unidades de análisis no fueron los regímenes legales de EIA de cada país, sino los proyectos específicos sometidos a los procedimientos de EIA.

Criterios para la selección de los casos. Los proyectos seleccionados respondieron a ciertos criterios: son proyectos de mediano o alto impacto socioambiental (Cashomer et al. 2007: 3) y se trata de proyectos de explotación de recursos naturales (minería, hidrocarburos, etc.) o de desarrollo de infraestructura (carreteras, represas, oleoductos, redes de energía eléctrica, etc.). No se incluyeron proyectos de desarrollo urbano. Asimismo, a fin de facilitar el análisis comparado, se solicitó a los equipos de investigación que incluyeran casos en los cuales el organismo estatal competente para autorizar el proyecto no haya tenido en cuenta las principales objeciones y consideraciones ambientales resultantes del procedimiento de EIA y casos en los cuales la autoridad sí haya tenido en cuenta estas consideraciones/observaciones ambientales resultantes (estos son los casos en los cuales consideramos que la EIA fue eficaz).

Este último aspecto representó uno de los desafíos metodológicos y conceptuales más importantes en el diseño y desarrollo de esta investigación: ¿cuándo considerar que un procedimiento de EIA había resultado eficaz en integrar consideraciones ambientales en el proceso de toma de decisión sobre un proyecto? A tal fin, se establecieron dos criterios básicos. Se consideró que el procedimiento de EIA contribuía a integrar consideraciones ambientales en el proceso de toma de decisión cuando: i) el proyecto era rechazado por el organismo estatal por razones de carácter ambiental, o ii) cuando se realizaban modificaciones sustantivas al proyecto a raíz de las principales objeciones y consideraciones ambientales planteadas en el marco del procedimiento de EIA (por ejemplo, modificaciones en el diseño del proyecto, la incorporación de medidas de mitigación de impactos identificados en el transcurso del procedimiento de EIA, etc.). Este segundo tipo de situaciones es claramente más complejo de evaluar, ya que en muchos casos, ciertas objeciones ambientales resultantes del procedimiento de EIA son tenidas en cuenta por la autoridad competente y otras no. En estos casos, la definición de la centralidad o relevancia de las objeciones ambientales receptadas por la autoridad competente dependió de características contextuales de cada caso.

Factores a considerar en el análisis de los casos. Como se señaló en la introducción, uno de los objetivos centrales de la investigación era explorar los factores que afectan la eficacia de los procedimientos de EIA en integrar consideraciones ambientales en los procesos de toma de decisión sobre proyectos de desarrollo. Para ello, en cada uno de los casos se analizaron tres conjuntos de factores. En primer lugar, se analizaron ciertos aspectos del diseño y funcionamiento de la institucionalidad del procedimiento de EIA que la literatura especializada considera que son factores que inciden sobre la eficacia de los estudios de impacto ambiental. Por ejemplo, qué organismo de gobierno tenía a cargo la aprobación del estudio de impacto ambiental del proyecto y si otras agencias de gobierno a cargo de temas ambientales o gestión de recursos naturales participaron del procedimiento de EIA dando sus

opiniones y observaciones. En este punto, la hipótesis de la literatura es que los organismos estatales que tienen como objetivo central la protección ambiental o la gestión sustentable de recursos naturales tienden a ser más rigurosos y estrictos en la consideración de los impactos ambientales de los proyectos que organismos del Estado que tienen como mandato promover desarrollo productivo de algún sector de la economía o desarrollo de infraestructura (ver Pope et al. 2013).

En segundo lugar, se analizó una serie de aspectos referidos al acceso a la información y participación del público en los procedimientos de impacto ambiental. La literatura especializada sobre EIA subraya fuertemente la importancia y los beneficios de la participación activa del público en los procedimientos de evaluación (Enserink et al. 2006; ver O’Faircheallaigh 2009 por una revisión de esta literatura) y los regímenes legales de los países comprendidos por este estudio establecen y prevén diferentes mecanismos de participación en el procedimiento de EIA.

Sin embargo, más allá de lo establecido normativamente, la participación pública enfrenta –y nuestros estudios de caso así lo demuestran– una serie de dificultades y obstáculos que condicionan y restringen el efectivo involucramiento y participación del público en estos procesos de evaluación. En particular, los estudios de caso analizaron la accesibilidad de la información, la oportunidad y características de los mecanismos de participación pública utilizados, el nivel de involucramiento del público, y hasta qué punto las principales objeciones socioambientales planteadas por el público incidieron en la decisión final que tomó la autoridad gubernamental a cargo del aprobar el estudio de impacto ambiental del proyecto.

Por último, se analizó un conjunto de elementos del contexto político y social de cada uno de los casos. En particular, se analizó si hubo movilizaciones sociales u otras acciones colectivas críticas al proyecto que se realizaron en forma paralela al procedimiento de EIA, y cuál fue el nivel de cobertura mediática que tuvo el caso. La hipótesis a evaluar es si al haber un mayor nivel de movilización social en contra de un proyecto y mayor cobertura mediática que da visibilidad al conflicto, es más probable que las autoridades gubernamentales competentes tengan en cuenta las objeciones y observaciones ambientales planteadas a través del procedimiento de EIA en la decisión final sobre el proyecto.

Vale señalar que, para cada uno de estos tres conjuntos de factores, se planteó una serie de preguntas, a fin de orientar a los equipos de investigación en la búsqueda de información y el análisis que los proyectos seleccionados en cada país. En el anexo I se incluye el listado de preguntas y su justificación.

2. Análisis de los resultados: condiciones que afectan la eficacia del procedimiento de EIA

Del total de 24 casos analizados, hubo solo 7 en los que consideramos que el procedimiento de EIA fue eficaz o relativamente eficaz para integrar consideraciones socioambientales en la decisión final sobre el proyecto. En 4 de estos casos, la autoridad gubernamental resolvió no aprobar el proyecto como resultado del procedimiento de evaluación; estos son los casos de los proyectos Mina Esperanza (México), CCU Paine (Chile), Mina La Angostura (Colombia) y proyecto de gas no convencional en Caporo (Colombia). En los otros 3 casos, la autoridad autorizó el proyecto, pero se realizaron algunos cambios sustantivos en este como resultado del procedimiento de EIA. Estos son los casos del proyecto minero Río Colorado (Argentina), Central Geotérmica Curacautín (Chile) y proyecto minero Tía María (Perú).

Del resto de los casos analizados por los informes nacionales, hubo 16 en los que consideramos que el procedimiento de EIA no fue eficaz en integrar las principales observaciones y críticas socioambientales

planteadas por actores sociales con relación al proyecto. De este grupo, hay 5 casos que merecen especial atención, pues se trata de casos en los cuales los proyectos fueron finalmente modificados o desaprobados por motivos socioambientales, pero tales decisiones no se tomaron en el marco del procedimiento de EIA. Tal es el caso del proyecto Llancanelo (Argentina), que fue modificado a raíz de la intervención judicial en forma posterior a la conclusión del procedimiento de EIA (Marchegiani y Rausch 2015). De la misma manera, en el proyecto Multipropósito Baba (Ecuador), una corte ordenó a la autoridad ambiental revisar la licencia ambiental otorgada como resultado del EIA y a considerar las observaciones ambientales planteadas por los actores sociales que iniciaron la acción judicial (Erazo 2015). En el caso Esquel (Argentina), el proyecto minero quedó paralizado luego de que fuese ampliamente rechazado por un plebiscito realizado en las comunidades localizadas en la zona del emprendimiento, lo que motivó una posterior modificación de la legislación provincial que prohíbe ese tipo de proyectos mineros en la provincia (Marchegiani y Rausch 2015). Por su parte, el proyecto turístico Cabo Cortez (México), fue inicialmente aprobado por la autoridad ambiental a cargo de la EIA pero luego cancelado por decisión del presidente de la República debido a la creciente oposición social que generaba (Fuente y Guzmán 2014). Algo similar sucedió con el proyecto eólico de San Juan Dionisio (México), aunque en este caso fue la empresa proponente la que resolvió re-localizar el proyecto debido a la resistencia social que enfrentaba (Fuente y Guzmán 2014). Este grupo de casos es altamente relevante pues se trata de proyectos que fueron modificados o cancelados por razones ambientales, pero en los cuales el procedimiento de EIA no fue eficaz en integrar las principales preocupaciones y reclamos socioambientales que planteaban ciertos actores. En estos casos, las demandas sociales se canalizaron y se resolvieron favorablemente a través de otros procesos o espacios institucionales.

El análisis comparado del conjunto de casos comprendidos por esta investigación nos permite explorar qué condiciones facilitan que el procedimiento de EIA logre integrar consideraciones socioambientales en el proceso de toma de decisión. En este sentido, en la mayoría de los casos que hemos considerado como eficaces o relativamente eficaces, podemos identificar distintas combinaciones de tres condiciones o factores claves. En primer lugar, hay una suerte de “estructura de soporte” para la participación, que permite a los actores sociales aprovechar las oportunidades e instancias que ofrece el procedimiento de EIA para acceder a información sobre el proyecto y participar del proceso. Segundo, hay organismos o actores estatales que plantean críticas sustantivas al proyecto en el marco del procedimiento de EIA. Tercero, hay acciones colectivas de incidencia que se desarrollan en forma paralela al procedimiento de EIA y cobertura mediática que le da visibilidad al caso. A continuación, se explica con más detalle cada una de estas condiciones y cómo operan.

Con relación a las “estructuras de soporte de la participación”, es necesario ante todo brindar algunos elementos que clarifiquen el alcance y sentido de este concepto. Por “estructura de soporte”, básicamente, estamos haciendo referencia a un conjunto de factores y recursos (organizacionales, técnicos, humanos) que facilitan y fortalecen el involucramiento del público en el procedimiento de EIA¹. Más allá de las diferencias entre los regímenes legales de cada país, el procedimiento de EIA se concibe como es un procedimiento formal, reglado, que se caracteriza por la preeminencia que se otorga a la información y criterios técnicos como base para la toma de decisión sobre un proyecto².

Claramente, no es el tipo procedimiento más “amigable” para la participación del público, especialmente cuando se trata de comunidades económica y socialmente desventajadas. Para aprovechar efectivamente los espacios y oportunidad de participación que ofrece el procedimiento de EIA, es necesario tiempo, conocimiento y otros recursos y capacidades que los individuos o grupos afectados por un

1 Este concepto se basa en el trabajo de Epp (1998) sobre estructuras de soporte para el litigio de interés público.

2 Estas características del procedimiento de EIA reflejan una concepción racionalista y fuertemente tecnocrática del proceso de toma de decisión. Por un breve análisis de distintos tipos de enfoques teóricos sobre la naturaleza del procedimiento de EIA, ver Morgan (2012: 7-8).

proyecto posiblemente carezcan o les sea muy costoso generar a nivel individual o colectivo. En este contexto, las estructuras de soporte cumplen un rol clave, ya que reducen los costos individuales y sociales de la participación al facilitar al público el acceso y análisis de la información y brindan apoyo en la articulación de observaciones sobre los proyectos con base a criterios y fundamentos técnicos.

De esta manera, las estructuras de soporte fortalecen la capacidad de los actores locales para aprovechar las ventanas de oportunidad que ofrece el procedimiento de EIA para incidir en el proceso de toma de decisión. Por ejemplo, en su análisis del caso de Mina Esperanza (México), Fuente y Guzmán (2014) subrayan la importancia de la existencia de una red de expertos y organizaciones no gubernamentales profesionalizadas que venían siguiendo el desarrollo del proyecto minero desde antes de su presentación al procedimiento de evaluación. Esta red cumplió un rol clave proveyendo información, análisis y argumentos que potenciaron rápidamente el involucramiento de actores locales y comunitarios. De la misma manera, en el caso del proyecto de la Planta CCU de Paine (Chile), los grupos vecinales locales, apoyados del municipio local, demostraron un alto nivel de organización, lo que les permitió prontamente articular acciones y aprovechar las (limitadas) oportunidades de participación que ofrecía el sistema para plantear sus objeciones, dado que el proponente presentó el proyecto a través de un proceso abreviado de evaluación (Durán 2016).

Como estos ejemplos lo sugieren, las estructuras de soporte pueden estar conformadas tanto por redes y organizaciones no gubernamentales como también por organismos estatales que cumplan estas funciones de apoyo. Esto plantea una serie de preguntas y temas interesantes respecto a cómo desde las estructuras y recursos del Estado se puede fortalecer la participación del público en los procedimientos de EIA, especialmente de los grupos sociales desventajados.

La segunda condición identificada se refiere al involucramiento de organismos o actores estatales que plantean críticas sustantivas al proyecto en el marco del procedimiento de EIA. Los casos analizados muestran que, en general, se trata de organismos cuyo mandato o ámbito de competencia incluye temas de protección ambiental o gestión sustentable de recursos naturales. Este resultado de la investigación concuerda con el argumento planteado en la literatura especializada de que las agencias y organismos estatales que tienen como parte de su mandato temas de calidad ambiental tienden a ser más estrictos, en la consideración de los impactos ambientales de los proyectos sometidos a los procedimientos de EIA, que los organismos que tienen mandatos de promoción productiva de sectores económicos o el desarrollo de infraestructura (Pope et al. 2013). Sin embargo, es importante señalar que no en todos los casos analizados las agencias u organismos del Estado con funciones de protección ambiental han asumido este rol, planteando posiciones críticas a proyectos con impactos ambientales sustantivos. Esto genera una serie de preguntas interesantes respecto a los procesos de toma de decisión interno de las agencias de gobierno; especialmente, con relación a la autonomía que tienen organismos públicos con funciones de contralor y cómo ejercen estas funciones con respecto a proyectos de desarrollo que tienen apoyo desde la dirección política del Estado. Con relación a este punto es interesante mencionar el caso del proyecto de producción de gas no convencional en el área de Caporo (Colombia), en el cual la autoridad ambiental negó la licencia ambiental al proyecto debido a falencias importantes en la evaluación de impacto ambiental del uso de la técnica de *fracking*.

En su análisis del caso, Muñoz (2014) señala que, al momento en que se negó la licencia ambiental al proyecto Caporo, el gobierno Colombiano no tenía una posición tan clara y contundente de apoyo al desarrollo de los hidrocarburos no convencionales como sí sucedió posteriormente a partir del dictado de reglamentaciones específicas para promover el desarrollo de este sector. El análisis de Muñoz sugiere que este contexto —de todavía, relativo poco apoyo político por la producción de hidrocarburos no convencionales— facilitó que la autoridad ambiental a cargo del procedimiento de EIA asumiera una fuerte posición crítica al proyecto. En esta misma línea argumental, también se puede señalar que este fuerte ejercicio de contralor de la calidad ambiental del proyecto Caporo contrasta con el rol que tuvo la misma autoridad ambiental en la aprobación de las licencias ambientales en otros dos casos analizados en

el informe Colombia, los proyectos hidroeléctricos El Quimbo e Ituango, en los cuales había un interés claro y manifiesto de parte del gobierno en avanzar con estos emprendimientos (Muñoz 2014).

Por último, la tercera condición clave identificada es el desarrollo de acciones colectivas en forma paralela al procedimiento de EIA. Estas acciones pueden consistir tanto en movilizaciones públicas u otras acciones masivas de protesta como acciones de incidencia a nivel de las élites políticas u organismos de financiamiento, a lo que se suma el uso de los medios de prensa para darle mayor visibilidad al caso. Lo relevante de estas acciones con relación al procedimiento de EIA es que aumentan los posibles costos políticos y reputacionales de los decisores públicos (y/o de la empresa proponente) por la falta de consideración de los reclamos socioambientales. Este resultado del análisis comparado de los casos respalda una de las hipótesis planteadas al inicio de la investigación; esto es, a mayor nivel de acciones colectivas de oposición al proyecto y cobertura mediática del conflicto, mayor probabilidad de que las autoridades incorporen consideraciones ambientales resultantes del procedimiento de EIA en la decisión final sobre el proyecto. Sin embargo, es importante aclarar que esta no es una condición necesaria para que un procedimiento de EIA sea eficaz. En al menos 2 de los 7 casos que hemos considerado como eficaces, el procedimiento de EIA fue capaz de integrar consideraciones ambientales en la decisión final sobre el proyecto, en contextos en los cuales no hubo movilizaciones sociales u otras acciones colectivas de protesta significativas. Estos son los casos del proyecto Caporo en Colombia (Muñoz 2014), señalado en el párrafo anterior, y el proyecto de la central geotérmica Curacautín, en Chile (Durán 2016).

De la misma manera, tampoco se puede considerar que las acciones colectivas sean una condición suficiente, por sí sola, para que el procedimiento de EIA sea eficaz. En casi todos los países comprendidos por esta investigación, tenemos casos en los cuales hubo altos niveles de movilización y acciones de protesta que se desarrollaron en forma paralela al procedimiento de EIA; sin embargo, no fueron suficientes para que el procedimiento de EIA integrara estos reclamos socioambientales en la decisión final sobre el proyecto.

Esta última observación nos pone de manifiesto la necesidad de una mirada configuracional para analizar cómo las tres condiciones que hemos identificado como claves –estructura de soporte para la participación, rol crítico de organismos del Estado y acciones colectivas que dan visibilidad al tema– interactúan en un caso concreto. En este sentido, del análisis de los casos en los cuales el procedimiento de EIA ha resultado eficaz, es claro que estas condiciones rara vez se presentan en forma aislada; por el contrario, tienden a actuar en forma combinada, potenciándose la una a la otra.

Asimismo, también es importante aclarar que estas tres condiciones no tienen la misma relevancia causal en todos los casos; se pueden combinar de distintas maneras para generar escenarios en los cuales sea más factible que el procedimiento de EIA logre integrar las consideraciones ambientales en el proceso de toma de decisión de un proyecto. Por ejemplo, en el caso de Mina Esperanza (México), ya señalado anteriormente, la centralidad de la participación y movilización social crítica al proyecto minero se vio potenciada por las observaciones sustantivas que formularon distintos organismos del Estado sobre los potenciales impactos socioambientales del proyecto y la falta de medidas de mitigación requeridas, lo que se vio reflejado en los fundamentos de la decisión de la autoridad de no aprobar el estudio de impacto ambiental del proyecto minero (Fuente y Guzmán 2014).

De la misma manera, en el caso del proyecto de explotación de potasio Río Colorado (Argentina), una de las principales objeciones presentadas por distintas organizaciones sociales y expertos en la audiencia pública desarrollada en el marco del procedimiento del EIA fue el riesgo de salinización del río Colorado a raíz de la ubicación de la pila de sal propuesta por la empresa. Esta objeción también fue fuertemente planteada por el Consejo Provincial del Ambiente en su dictamen negativo sobre el proyecto. En este contexto, la empresa proponente presentó una nueva propuesta de localización de la pila de sal a los fines de autorización del proyecto (Marchegiani y Rausch 2015). Por su parte, en el caso de Mina La Angostura (Colombia), distintos actores sociales solicitaron a la autoridad a cargo del

procedimiento de EIA la apertura de mecanismos de participación pública y plantearon una serie de críticas y objeciones socioambientales al proyecto por su afectación al páramo de Santurban. Estas objeciones y críticas planteadas a través de los mecanismos y espacios institucionales previstos en el marco del procedimiento de EIA fueron acompañadas de una serie de acciones de incidencia y movilización popular que le dieron alta visibilidad a los reclamos sociales. En este marco, la autoridad ambiental negó la licencia ambiental al proyecto, argumentando básicamente que el proyecto afectaba áreas ambientales muy sensibles (Muñoz 2014). Estos ejemplos claramente nos hablan de cómo estos factores y condiciones pueden interactuar, generando distintos escenarios en los cuales sea más factible que los procedimientos de EIA integren los reclamos y consideraciones ambientales en las decisiones finales sobre proyectos de desarrollo.

3. Algunas observaciones finales sobre participación pública y el procedimiento de EIA

A título de reflexión final del análisis comparado del conjunto de casos y de las conclusiones de los informes nacionales, quisiéramos resaltar un par de cuestiones que entendemos son claves para alimentar el debate sobre cómo fortalecer la participación pública y el procedimiento de EIA en América Latina.

En primer lugar, hay una clara y urgente necesidad de reconstruir la credibilidad y legitimidad social de los procesos de participación pública y, en general, del procedimiento de EIA. En los seis informes nacionales se describen detalladamente diversos problemas y limitaciones que enfrenta la participación pública en los procedimientos de EIA, tanto con relación a la calidad y accesibilidad de la información que se ofrece al público, como también respecto a la oportunidad y forma en que se implementan los mecanismos de participación pública. A ello se suma una creciente percepción social de que estos espacios de participación son meramente formales, que las observaciones y críticas que allí se plantean no son tenidas en cuenta por las autoridades públicas, y que, en última instancia, solo sirven para legitimar decisiones políticas y empresariales ya tomadas.

Un indicador –alarmante– de esta creciente falta de credibilidad es el rechazo u oposición por parte de grupos locales y otros actores sociales a la convocatoria y celebración de las instancias de participación previstas en el procedimiento de EIA. Por ejemplo, en el caso del proyecto minero Tía María (Perú), parte de la comunidad local y de otros actores sociales críticos del proyecto, se opusieron a la realización de la audiencia pública porque entendían que este mecanismo servía para dar “aprobación social al proyecto” (Zabarburu *et al.* 2016); de hecho, la primera audiencia convocada tuvo que suspenderse por hechos de violencia.

La misma postura de rechazo social a la celebración de la audiencia pública prevista por el procedimiento de EIA ocurrió en el caso proyecto minero en Esquel en Argentina (Marchegiani y Rausch 2015). En un primer momento, grupos locales y organismos de contraloría (la Defensoría del Pueblo de la Nación y también la Defensoría Provincial) solicitaron la postergación de la audiencia pública para tener más tiempo de analizar el estudio técnico de impacto ambiental del proyecto. Sin embargo, a medida que fue avanzando el proceso, y en un contexto de fuertes críticas a la empresa y al gobierno por la falta de información sobre el proyecto, fue creciendo en la comunidad local la percepción de que la audiencia era simplemente una formalidad para legitimar una decisión ya tomada respecto a este. Esto claramente contribuyó a que los actores locales priorizaran la movilización social, y promovieran la convocatoria a un plebiscito como mecanismo de participación externo al procedimiento de EIA.

Razonablemente, se puede plantear que el problema de la creciente falta de credibilidad no se limita a los mecanismos de participación, sino que se refiere al procedimiento de EIA como institución. Los argumentos en contra de la celebración de las audiencias públicas señalados en el párrafo anterior también expresan un fuerte descreimiento social sobre la autonomía de los organismos del Estado a cargo del procedimiento de EIA y de las razones e intereses que priman en sus procesos de decisión sobre los proyectos. No es un dato menor que, en algunos de los casos analizados, los gobiernos invitaran a agencias internacionales o conformaran comités de expertos internacionales para que revisaran los estudios ambientales de los proyectos. Tales fueron los casos, por ejemplo, de los proyectos mineros Tía María y Conga en el Perú (Zabarburu *et al.* 2016) y el proyecto de explotación de hidrocarburos en Llanquanelo, Argentina (Marchegiani y Rausch 2015). La convocatoria a un tercer actor externo, de prestigio técnico, que se presenta como independiente de las partes, a que revise la información sobre el proyecto y formule un dictamen, implícitamente nos está hablando de la falta de credibilidad social que sufren los organismos estatales a cargo de la EIA en el ejercicio de sus roles de contralor y evaluador.

Por último, es importante rescatar la relevancia del diseño institucional para fortalecer la participación pública, entendiendo que el impacto de las instituciones en estos procesos depende de factores del contexto político y social. Es claro que las diferentes formas en que está diseñado y reglado un procedimiento de EIA pueden facilitar o dificultar la participación del público, lo que afecta su nivel de acceso a la información y a los mecanismos e instancias de participación. En cada uno de los informes nacionales se identifican y analizan en detalle ciertas características del diseño del régimen de EIA de cada país que afectan (potenciando o limitando) la dinámica de la participación pública local. Sin embargo, hay que subrayar que los impactos de las instituciones sobre los procesos políticos y la conducta de los actores no son lineales. Las instituciones no funcionan en el “vacío” y sus impactos dependen y pueden variar de acuerdo a factores del contexto político, social e ideológico-cultural³. En este marco, adquiere especial sentido y relevancia la noción de estructura de soporte para la participación del público que desarrollamos en el cuerpo del informe. De acuerdo a nuestro análisis, la presencia de estas estructuras es un factor clave para que actores y comunidades puedan aprovechar, en un caso concreto, las oportunidades de acceso a la información y participación que ofrece la institucionalidad del procedimiento de EIA.

3 Hay una extensa literatura que analiza la problemática de las instituciones y cómo afectan los procesos políticos. Para una revisión de los abordajes institucionalistas, ver el clásico artículo de Hall y Taylor (1996).

Bibliografía

- **BASSI, Andrea y otros. 2012.** “UK and Italian EIA systems: A comparative study on management practice and performance in the construction industry”. *Environmental Impact Assessment Review* 34: 1-11.
- **CASHMORE, Matthew y otros. 2010.** “Evaluating the effectiveness of impact assessment instruments: Theorising the nature and implications of their political constitution”. *Environmental Impact Assessment Review* 30: 371-9.
- **CHANCHITPRICHA, Chaunjit y Alan BOND. 2013.** “Conceptualising the effectiveness of impact assessment processes”. *Environmental Impact Assessment Review* 43: 65-72.
- **ENSERINK, André y otros. 2006.** “Public Participation International Best Practice Principles”. Special Publication Series N° 4. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment.
- **EPP, C. R. 1998.** *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective* Chicago: University of Chicago Press.
- **HALL, Peter y Rosemary TAYLOR. 1996.** Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, XLIV, 936-957.
- **MARSHALL, Ross y otros. 2005.** “International principles for best practice EIA follow-up”. *Impact Assessment and Project Appraisal* 23 (3): 175-181
- **MORGAN, Richard. 2012.** “Environmental Impact Assessment: the state of the art”. *Impact Assessment and Project Appraisal* 30 (1): 5-14.
- **O’FAIRCHEALLAIGH, Ciaran. 2007.** “Environmental agreements, EIA follow-up and aboriginal participation in environmental management: The Canadian experience”. *Environmental Impact Assessment Review* 27: 319-347.
- **O’FAIRCHEALLAIGH, Ciaran. 2010.** “Public Participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making”. *Environmental Impact Assessment Review* 30: 19-27.
- **POPE, Jenny y otros. 2013.** “Advancing the theory and practice of impact assessment: Setting the research agenda”. *Environmental Impact Assessment Review* 41: 1-9.
- **THEOPHILOU, Vassilia y otros. 2010.** “Application of the SEA Directive to EU structural funds: Perspective on effectiveness”. *Environmental Impact Assessment Review* 30:136-44.

Informes país

- **DURÁN, Valentina. 2016.** “Informe Chile”. GESCAM-SPDA.
- **ERAZO, Daniela. 2015.** “Informe Ecuador”. CEDA-SPDA.
- **FUENTE, Aroa de la y Sandra GUZMÁN. 2014.** “Informe México”. SPDA.
- **MARCHEGIANI, Pía y Samanta RAUSCH. 2015.** “Informe Argentina”. FARN-SPDA.
- **MUÑOZ, Lina. 2014.** “Informe Colombia”. SPDA.
- **ZABARBURU, Sharon, Selene BENAVENTE, Isabel FELANDRO y Lucía PALAO. 2016.** “Informe Perú”. SPDA.

Anexo: Preguntas orientadoras para los estudios de caso

1. Aspectos institucionales / técnicos del sistema de EIA

- 1.1.** ¿Qué organismo del gobierno estuvo a cargo del procedimiento de EIA y de dictar la resolución que aprueba o no el EIA del proyecto? ¿Este organismo del gobierno tiene como mandato central la protección ambiental o alguna otra finalidad?

Justificación: La hipótesis detrás de esta pregunta es que los organismos estatales que tienen como objetivo central la protección ambiental tenderían a ser más rigurosos y estrictos en la consideración de las variables ambientales en la evaluación de proyectos que los organismos del Estado que tienen como mandato promover el desarrollo productivo de algún sector de la economía (por ejemplo, secretarías o direcciones de minería, agricultura, etc.) o el desarrollo de infraestructura (ver Pope et al. 2013).

- 1.2.** Si la aprobación del EIA no era competencia de los organismos o agencias ambientales de gobierno: ¿Tuvieron oportunidad estos organismos y agencias del Estado de contribuir con opiniones y comentarios? ¿Cuál fue la posición de estos organismos y agencias ambientales con relación al proyecto?

Justificación: Esta pregunta se deriva de la pregunta 5.1.1. Tiende a indagar sobre el rol que tuvieron los organismos ambientales del Estado en el procedimiento de EIA.

- 1.3.** ¿Cuán avanzado estaba el diseño y/o desarrollo del proyecto cuando se sometió al procedimiento de EIA?

Justificación: Esta pregunta se sustenta en la hipótesis de que cuanto más avanzado está un proyecto en su proceso de diseño y desarrollo, es menos probable que se integren las observaciones y aportes de carácter socioambiental resultantes del procedimiento de EIA (Theophilou, Bond y Cashmore 2010).

- 1.4.** ¿Qué calidad técnica –en general– tuvo el informe de EIA? Por ejemplo, ¿el informe evalúa adecuadamente los distintos impactos ambientales del proyecto? ¿Considera adecuadamente los efectos e impactos acumulativos? ¿Incluye análisis de alternativas? ¿Considera medidas de mitigación?

Justificación: Esta pregunta se sustenta en la hipótesis de que una mejor calidad de los informes de EIA provee mejor información y análisis a los actores sociales que participan del procedimiento de evaluación y a los decisores públicos, lo que aumenta las probabilidades de que se integren consideraciones ambientales en la decisión final sobre el proyecto (Chanchitpricha y Bond 2013; Bassi et al. 2012).

- 1.5.** ¿Quién designó y cubrió los costos de los equipos a cargo de la elaboración del informe técnico de EIA, así como también de las actividades y mecanismos de participación pública? ¿Estos equipos son contratados –y sus costos cubiertos– directamente por las empresas que proponen el proyecto?

Justificación: Esta pregunta se sustenta en el argumento de que, si las empresas que proponen el proyecto sometido al procedimiento de EIA son las que contratan y financian directamente los

estudios de evaluación de impacto y los costos de las actividades de participación e información a la comunidad, es más probable que los EIA y el diseño de las actividades de participación e información se realicen de acuerdo a los intereses de la empresa y, de esta manera, se reduzcan las probabilidades que se integren las objeciones ambientales en la decisión final sobre el proyecto

2. Participación pública

2.1. Accesibilidad de la información:

¿El público tuvo acceso a la información necesaria para participar del procedimiento de EIA?
¿La información estuvo disponible en tiempo oportuno? ¿La información era entendible para el público en general o era excesivamente técnica?

Nota aclaratoria: Dada la diversidad de países y casos comprendido por esta investigación, entendemos que no es factible establecer estándares de referencia para evaluar la accesibilidad de la información en cada proyecto. Esta valoración deberá realizarla cada consultor atento a las características de cada caso. En ese sentido, entendemos que las entrevistas con actores claves que hayan participado del procedimiento de EIA constituyen una fuente de información central para poder responder estas preguntas.

2.2. Mecanismos de participación pública:

¿Qué mecanismos de participación pública se utilizaron y cuáles fueron sus características?
¿Cuál fue el nivel de participación del público en el procedimiento de EIA?

Nota aclaratoria: Estamos utilizando el término “mecanismos de participación pública” de forma genérica, para hacer referencia a todo tipo de instancia o modalidad de involucramiento de actores sociales en el procedimiento de EIA (audiencias públicas, presentaciones, consultas populares, etc.), más allá de sus diferentes niveles de formalidad y efectos jurídicos (vinculantes, no vinculantes, etc.).⁴

2.3. Participación de actores desventajados:

¿Hubo acciones específicas para consultar y fortalecer la participación de sectores desventajados que fueran afectados por el proyecto? ¿Qué características tuvieron estos mecanismos? En el caso de proyectos que afectaren a pueblos indígenas y tribales, ¿cómo se instrumentó la consulta establecida por el Convenio 169 de la OIT? ¿Qué características y efectos tuvo la consulta?

Justificación: Una de las críticas más comunes a los procedimientos de EIA de proyectos que afectan comunidades desventajadas (por ejemplo, comunidades campesinas, minorías étnicas, pueblos indígenas y tribales, etc.) es que formalmente se convoca a la participación pública, pero no se realizan acciones concretas para involucrar a estas comunidades y grupos, que tengan en cuenta las características particulares de estas comunidades (O’Faircheallaigh 2007). Por ende, estas preguntas pretenden indagar hasta qué punto el Estado (y/o la empresa a cargo del proyecto si correspondiese) generó acciones específicas y adecuadas para informar e involucrar a estos actores desventajados en el procedimiento de EIA y qué características y efectos tuvieron estas acciones.

4 Para una justificación del uso de una definición minimalista y genérica de participación pública como la que planteamos para este proyecto de investigación, ver O’Faircheallaigh (2010: 20).

2.4. Oportunidad de la participación pública:

¿En qué etapa del procedimiento de EIA se abrieron instancias o mecanismos de participación pública? ¿Hubo mecanismos de participación en la etapa de “scoping” y/o en la elaboración de los términos de referencia del EIA?⁵

Justificación: Esta pregunta se sustenta en la hipótesis de que cuanto más tarde se abre el procedimiento de EIA a la participación pública menos eficaz será el procedimiento de EIA en integrar consideraciones ambientales en la decisión gubernamental sobre el proyecto

2.5. Aportes de los principales actores sociales:

¿Cuáles fueron los principales aportes y objeciones socioambientales al proyecto que se plantearon en las instancias de participación pública? ¿Cómo se pueden catalogar las posiciones de los principales grupos sociales involucrados en el procedimiento de EIA: eran de rechazo total al proyecto o más bien reformistas (consideramos reformistas, aquellos planteamientos que reclaman o proponen medidas para reducir o mitigar los impactos socioambientales, sin rechazar el proyecto totalmente)?

Justificación: Esta pregunta tiene por objetivo explorar el discurso y las posiciones de los principales actores sociales involucrados en el procedimiento de EIA. Específicamente, la pregunta apunta a evaluar si posiciones y estrategias reformistas sobre un proyecto tienen mayor posibilidad de influir en la decisión final resultante del EIA que posturas de rechazo absoluto.

2.6. Resultados de la participación pública en el procedimiento de EIA:

¿Las principales objeciones y argumentos resultantes del procedimiento de EIA se vieron reflejados en la decisión final que toma la autoridad gubernamental a cargo de aprobar el EIA del proyecto (o en su justificación)? Nota aclaratoria: Detallar qué objeciones y argumentos se vieron reflejados en la decisión final y cómo esto se materializó formalmente; por ejemplo, si estas objeciones y propuestas están incluidas en la norma legal que dicta la autoridad ambiental para aprobar o no el EIA de proyecto, etc.

Justificación: Las respuestas a estas preguntas son claves para poder evaluar hasta qué punto el procedimiento de EIA ha sido eficaz en integrar las observaciones y críticas socioambientales que realizan los actores sociales en la decisión final sobre un proyecto.

2.7. Participación en el seguimiento (*follow up*) de proyectos aprobados:⁶

En el caso de proyectos que hubieran resultado aprobados una vez concluido el procedimiento de EIA, ¿se previeron mecanismos o instancias de seguimiento del proyecto? En ese caso, ¿qué características tiene el mecanismo de seguimiento previsto? ¿Se previeron instancias de participación pública en el seguimiento posterior del proyecto? ¿Cómo ha funcionado el mecanismo de seguimiento? ¿Cuáles han sido los principales obstáculos o problemas en el funcionamiento del sistema de monitoreo y seguimiento?

Justificación: No tenemos una hipótesis definida sobre la relación entre mecanismos de seguimiento y efectividad del procedimiento de EIA. Estas preguntas pretenden explorar hasta qué punto la autoridad gubernamental que aprueba el EIA de un proyecto ha incorporado el tema del monitoreo y seguimiento posterior del proyecto, y qué características tienen estos mecanismos de seguimiento y monitoreo.

5 Por *scoping*, hacemos referencia a la etapa de definición de contenido y alcance del estudio de EIA. Básicamente, el *scoping* consiste de determinar los factores ambientales a evaluar y el grado de profundidad con que deben analizarse.

6 Se define seguimiento (*follow up*) como “(...) el monitoreo y la evaluación de los impactos de un proyecto o plan (que ha sido objeto de EIA) para la gestión del desempeño ambiental de ese proyecto y su comunicación” (Marshall et al. 2005: 175).

- 2.8.** Estándares de participación pública de fuentes de financiamiento y casas matrices:
¿Los mecanismos de información y participación pública establecidos durante el desarrollo del procedimiento de EIA responden a los estándares exigibles por las entidades financieras que financian el proyecto o por las casas matrices de las empresas que proponen el proyecto? ¿Hubo reclamos de grupos de afectados u otros actores sociales a las casas matrices de la empresa o a las entidades de financiamiento con relación a la falta de transparencia y participación pública en el procedimiento de EIA? En ese caso, ¿cuál fue la reacción de las entidades de financiamiento o las casas matrices?

Justificación: Estas preguntas apuntan a explorar el rol y la incidencia de las entidades de financiamiento y de las casas matrices. En particular, estas preguntas evalúan la hipótesis de que, si las entidades de financiamiento del proyecto o las casas matrices de las empresas proponentes han asumido compromisos y estándares de transparencia y participación, es más probable que estos estándares se cumplan en el procedimiento de EIA de dicho proyecto.

3. Factores del contexto político y social

- 3.1.** ¿Hubo movilizaciones sociales u otras acciones colectivas de oposición al proyecto que se realizaron antes o en forma paralela al procedimiento de EIA?

Justificación: Esta pregunta se basa en la hipótesis de que, cuando hay un alto nivel de movilización social en contra de un proyecto, es más probable que se integren las consideraciones ambientales resultantes del procedimiento de EIA en la decisión sobre el proyecto.

- 3.2.** ¿Qué nivel de cobertura mediática tuvo la oposición al proyecto (antes o durante el procedimiento de EIA)?

Justificación: Esta pregunta se sustenta en una hipótesis similar a la anterior, pero con relación a la cobertura mediática y su influencia sobre la opinión pública. La pregunta se basa en la hipótesis de que, cuando hay un alto nivel de cobertura mediática negativa sobre el proyecto (o a favor de la oposición al proyecto), es más probable que se tengan en cuenta las consideraciones/ críticas ambientales resultantes del procedimiento de EIA en la decisión sobre el proyecto.

- 3.3.** ¿Cuál fue la actitud del partido o coalición gobernante con relación al proyecto? Por ejemplo, ¿se había manifestado a favor o en contra del proyecto (o de proyectos similares) durante las campañas electorales? ¿Funcionarios políticos del gobierno salieron públicamente a apoyar o criticar el proyecto antes o durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental?

Justificación: Esta pregunta se basa en la hipótesis en que, si la coalición gobernante tiene una posición clara a favor o en contra del proyecto, es probable que el organismo del Estado a cargo de la aprobación de la EIA decida en el mismo sentido que las preferencias del gobierno de turno.

- 3.4.** ¿Qué nivel de atención le prestaron los principales partidos de oposición al proyecto? ¿Cuál fue la posición de los principales partidos de oposición en relación al proyecto?

Justificación: No tenemos una hipótesis clara detrás de esta pregunta. El objetivo de mínima es poder tener más información del contexto político en el que se desarrolla el procedimiento de EIA.

A stylized map of the Americas, including North and South America, rendered in a light blue color. The map is positioned in the background of the page. A yellow location pin is placed on the eastern coast of Argentina, indicating the country's location in South America.

ARGENTINA

Este informe analiza la funcionabilidad y eficacia del procedimiento de evaluación de impacto ambiental en relación con la atención de las inquietudes de la población. Para ello, se han desarrollado cuatro casos, de los cuales tres versan sobre proyectos de explotación minera y uno sobre explotación de hidrocarburos.

En todos los casos se analizaron tres factores generales que fueron considerados para determinar la eficacia del procedimiento de evaluación de impacto ambiental: los aspectos técnico-institucionales, las características de la participación ciudadana y el contexto político-social.

Siglas y acrónimos

AAA	Asamblea Popular del Agua
AVA	Asamblea de Vecinos Autoconvocados
CEIAM	Comisión de Evaluación Interdisciplinaria Ambiental Minera
COIRCO	Comité Interjurisdiccional del Río Colorado
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CPA	Consejo Provincial del Ambiente
DIA	Declaración de impacto ambiental
EIA	Evaluación de impacto ambiental
EsIA	Estudio de impacto ambiental
IADIZA	Instituto Argentino de Zonas Áridas
INA	Instituto Nacional del Agua
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
JEMSE	Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado
LGA	Ley General del Ambiente
PJ	Partido Justicialista
UGAMP	Unidad de Gestión Ambiental de la Provincia
UGAPRC	Unidad de Gestión Ambiental Potasio Río Colorado
UOCRA	Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina

Introducción

El procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA) es un proceso técnico-administrativo, interdisciplinario, de múltiples pasos, que busca identificar los efectos que actividades, obras o proyectos puedan generar en el ambiente y la calidad de vida de las personas, con el fin de prevenirlos.

Más allá del amplio reconocimiento en términos legislativos y su incorporación como instrumento obligatorio para la aprobación de proyectos susceptibles de dañar al ambiente, en Argentina su implementación presenta defectos y muchas veces no resulta eficaz para integrar mejoras ambientales.

En este trabajo¹ se analiza el funcionamiento de este procedimiento –específicamente su eficacia para incorporar preocupaciones y/o variables ambientales a los proyectos– en cuatro casos. Se trata de proyectos distintos (tres de ellos son de explotación minera y uno de explotación de hidrocarburos) ubicados en zonas rurales de distintas provincias argentinas (Mendoza, Chubut y Jujuy).

En cada caso se analizan tres conjuntos de factores que podrían incidir en el nivel de eficacia de los procedimientos de EIA para integrar consideraciones ambientales a los procesos de toma de decisión. Estos factores son: los aspectos técnico-institucionales, las características de la participación pública y el contexto político-social. Para el análisis de dichos factores, se siguieron preguntas orientadoras que facilitaron la comparación. Los datos fueron recolectados mediante la revisión de documentos, análisis de fuentes secundarias y entrevistas.

Como las provincias que forman parte de Argentina poseen autonomía para conformar sus marcos legales-institucionales, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental adopta características particulares en cada una de las provincias.

Este documento está organizado del siguiente modo: primero, explica brevemente el marco legal institucional de la evaluación de impacto ambiental en un país federal, luego contiene el análisis de los casos y sus distintos factores, y finaliza con el análisis comparativo de los casos y una serie de recomendaciones para fortalecer el sistema de EIA.

1 La información empleada para la elaboración del presente documento comprende hasta febrero del 2015.

1. Marco legal institucional de la evaluación de impacto ambiental como instrumento de política ambiental en el régimen federal argentino

El marco legal del procedimiento de evaluación de impacto ambiental en el ordenamiento jurídico se encuentra en armonía con el sistema federal de gobierno argentino. Las provincias que componen el sistema político preexisten a la nación y conservan todo el poder que no delegaron en el momento de la conformación del Estado nacional (1810-1880).

Este régimen federal se modificó al incorporarse en la última reforma constitucional el derecho al ambiente sano². A partir de esta reforma, las provincias volvieron a delegar en la nación determinado tipo de potestades: el dictado de normas que contienen estándares mínimos exigibles en todo el territorio nacional para que todos los habitantes de Argentina estén en igualdad en cuanto a su protección ambiental.

De esa manera, se crea el sistema de normas de presupuestos mínimos de protección ambiental: la nación dictará las bases y las provincias podrán complementar dichas normas con otras que pueden ser más exigentes, pero nunca inferiores a las establecidas por la nación.

En función de esta competencia delegada, el Congreso Nacional sancionó en el año 2002 la Ley N° 25.675, conocida como Ley General del Ambiente (LGA), que establece los lineamientos e institutos principales de la política ambiental nacional. Esta ley funciona como marco para las demás leyes nacionales ambientales, las cuales deben adecuarse a sus disposiciones. Esta norma prevé la utilización de principios de política ambiental para la aplicación e interpretación de toda normativa, y establece los instrumentos de la política ambiental para la gestión del ambiente, entre los que se encuentra el estudio de impacto ambiental (EslA).

La LGA establece la obligación de realizar una evaluación de impacto ambiental con carácter previo a toda obra o actividad que puede producir impactos significativos en el ambiente o alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población³.

Este procedimiento debe usarse tanto para proyectos públicos como privados, y alcanza también a las obras que realice el Estado. Prevé una instancia de participación ciudadana obligatoria para la discusión del proyecto y, ante la falta de esta instancia, la nulidad del proceso.

Las diferentes etapas de este procedimiento varían de acuerdo con la legislación de cada provincia, pero como mínimo deberá incluirse:

- Una **manifestación del interesado** de realizar una actividad en la que se explica si se afectará o no al ambiente.
- La **presentación de un EslA**, con la identificación de los impactos que se realizarán y medidas de mitigación.

2 Constitución Nacional, según reforma de 1994. Artículo 41º: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo (...)".

3 Ley N° 25.675 - Ley General del Ambiente. BO: 28/11/2001. Artículos del 11º al 13º.

- La **existencia de una instancia de participación ciudadana** (consulta o audiencia pública). La audiencia pública sirve para que la autoridad pueda escuchar las opiniones de todos los que tienen alguna objeción al proyecto que se está analizando. La consulta es la posibilidad de realizar observaciones por escrito. Esta instancia requiere el acceso adecuado y oportuno a la información ambiental vinculada al proyecto para garantizar una participación ciudadana efectiva.
- La **decisión de la autoridad** respecto del proyecto de obra o actividad. Existen tres posibilidades: autorizar el proyecto mediante declaración de impacto ambiental (DIA), rechazarlo o autorizarlo con condiciones; es decir, exigiendo variaciones o cambios en el proyecto original.

2. Estudios de casos sobre procedimientos de evaluación de impacto ambiental en Argentina

2.1. Caso Río Colorado

Se trata de un emprendimiento integral que comprende todas las etapas de producción, industrialización y distribución de cloruro de potasio para su utilización como fertilizante natural para la agricultura: la extracción y procesamiento en el yacimiento en la provincia de Mendoza, su traslado al puerto de Ingeniero White, provincia de Buenos Aires, y la construcción de las instalaciones portuarias. El destino final del cloruro de potasio extraído es Brasil, que posee suelos deficientes de potasio y una actividad agrícola basada en cultivos que demandan grandes cantidades de este mineral. Este país se posiciona globalmente como principal productor y consumidor de este nutriente⁴ (Melgar y Castro, en Rivera 2013).

Si bien el yacimiento se encuentra en Malargüe, provincia de Mendoza, el proyecto producirá impactos en otras provincias. Al no contarse con un análisis integral de los impactos ambientales acumulativos e interjurisdiccionales, y como el mayor impacto del proyecto se realizará en el sitio en donde se produce la explotación de la mina, el foco del análisis fue el procedimiento en Mendoza. Cabe aclarar que el proyecto fue paralizado por la misma empresa en enero del 2013 por cuestiones económicas e impositivas.

2.1.1 Aspectos técnico-institucionales

El procedimiento de EIA para el proyecto de Río Colorado –regulado por el Decreto N° 820/06⁵–, que rige el procedimiento para actividades mineras en armonía con la legislación ambiental, fue llevado a cabo coordinadamente entre la Dirección de Minería, con competencia para asuntos específicos de fomento de la actividad minera⁶, y la Dirección de Protección Ambiental⁷, cuya misión es prevenir y controlar la contaminación ambiental y ejercer el poder de policía ambiental en esa provincia.

4 Melgar, Ricardo y Liliana Castro (2005) "Potasio". Universidad Nacional de San Martín. Disponible en: www.unsam.edu.ar/institutos/centro_ceps/investigaciones/fertilizantes/capitulo4.pdf (última visita: 13.02.2013).

5 5 de mayo de 2006.

6 Sitio web de Legislación Provincial Tribunet: www.tribunet.com.ar/tribunet/ley/3790.htm (última visita: 13.02.2014).

7 Sitio web de la Dirección de Protección Ambiental de Mendoza: www.ambiente.mendoza.gov.ar/index.php/organismos/direccion-de-proteccion-ambiental (última visita 14.05.2014).

Estos organismos, mediante distintas resoluciones conjuntas, fueron dando impulso a las sucesivas etapas del proceso, que comenzó en el año 2007⁸ y finalizó en agosto del 2009⁹ con la autorización del proyecto.

El procedimiento –de conformidad con la normativa vigente– exige la intervención de distintos organismos sectoriales técnicos y políticos en el marco de la Comisión de Evaluación Interdisciplinaria Ambiental Minera (CEIAM)¹⁰.

Distintos organismos técnicos –entre los que se encuentran universidades y organismos nacionales¹¹ como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional del Agua (INA)– tuvieron la oportunidad de participar y contribuir con su opinión, que luego fue volcada en un Informe Final Único, que sustentó la declaración de impacto ambiental. Estos organismos integran, a la vez, la Unidad de Gestión Ambiental Potasio Río Colorado (UGAPRC)¹² para coordinar y efectivizar las tareas de seguimiento y vigilancia para la etapa de explotación del Proyecto (Rivera 2013).

Si bien algunos organismos sujetaron la aprobación al cumplimiento de algunas sugerencias, el único dictamen sectorial en contra del proyecto provino del Consejo Provincial del Ambiente (CPA)¹³.

El principal fundamento de su posición resultó el riesgo de contaminación del río Colorado mediante salinización –que podría ocasionarse en 150.000 hectáreas dedicadas a consumo humano, riego, ganadería, usos recreativos y vida acuática–, debido a la ubicación del depósito de sal (Rivera et al. 2013).

Asimismo, el CPA criticó que la propuesta de relocalización de la pila de sal no haya sido sometida a una audiencia pública, requisito que no es exigido por la normativa que solo requiere participación en los casos de EIA y ordenamiento ambiental del territorio. Es decir, la audiencia pública no se encuentra prevista para el caso de relocalizaciones y/o modificaciones del proyecto que no requieran una nueva EIA; de todas maneras, hubiese permitido al público conocer y opinar sobre un cambio del proyecto¹⁴ (Giraud y Wagner, en Rivera 2013).

La calidad técnica del estudio es, en términos generales, baja¹⁵. En primer lugar, adolece de defectos en la información sobre aspectos técnicos¹⁶. En segundo lugar, plantea interrogantes respecto de los aspectos metodológicos elegidos para calcular y/o analizar algunos impactos ambientales¹⁷.

8 Resoluciones N° 39 de la Dirección de Minería y N° 251 de la Dirección de Protección Ambiental.

9 Resoluciones N° 90 de la Dirección de Minería y N° 209 de la Dirección de Protección Ambiental.

10 Dicha comisión es creada como comisión evaluadora y entidad fiscalizadora a través del Decreto N° 820/2006.

11 Entre ellos: COIRCO (integrado por las provincias de Río Negro, Neuquén, La Pampa, Mendoza y Buenos Aires), Municipalidad de Malargüe, Dirección de Hidráulica, Dirección de Recursos Naturales Renovables, Dirección de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, INTA, Consejo Provincial del Ambiente, Departamento General de Irrigación, CCT Mendoza del Conicet, Dirección de Patrimonio Cultural, Instituto Nacional del Agua (INA), Universidad Tecnológica Nacional (UTN) y Universidad Nacional de Córdoba (UNC).

12 Creada por resoluciones N° 100 de la Dirección de Minería y N° 256 de la Dirección de Protección Ambiental.

13 La Ley N° 5.96 sobre preservación del medio ambiente, publicada 26.08.1992, crea este organismo como órgano asesor del Poder Ejecutivo. Se integra con un representante del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda y un representante de cada una de las organizaciones constituidas legalmente (públicas, privadas, estatales o no) que tengan entre sus objetivos el estudio, la investigación y/o preservación del medio ambiente. Por invitación del consejo, también podrán integrarla aquellas entidades que, por su accionar, demuestren preocupación por problemáticas ambientales.

14 Giraud, Marcelo y Lucrecia Wagner (2011). "El proyecto minero Potasio Río Colorado. Conflicto socioambiental, impactos regionales y falta de integralidad en la evaluación ambiental", p. 275. En: Alimonda, Héctor (coordinador). La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/alimonda.pdf> (última visita 06.02.2013).

15 El informe presentado por la Universidad de Cuyo para la Dirección de Saneamiento y Control Ambiental como respuesta al pedido del público en la audiencia pública en 2007 reúne las distintas críticas técnicas y de información o análisis que adolece dicho estudio. Para el análisis de la calidad técnica hemos tomado alguno de los argumentos allí presentados.

16 Entre los principales puntos, se aludió al comportamiento de la membrana ante el posible efecto sinérgico de contacto con la sal, elevada presión, depósito a perpetuidad, el consumo energético e impactos asociados, emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y de calor.

17 Se consideró insuficiente o inapropiado el análisis de los impactos (i.e. cálculo de precipitaciones y posibles tormentas a gran escala sobre los depósitos de sal, análisis del impacto de los vientos como el Zonda en la erosión de volúmenes de sal y su impacto en los ecosistemas, falta de análisis de riesgo sísmico y de la posibilidad de que el depósito de sal o parte de él colapse y su derrame llegue a la cuenca del río Colorado).

Asimismo, el estudio no integró el análisis de usos alternativos, especialmente del depósito de sal, lo que demuestra la falta de asunción de externalidades. Tampoco se contemplaron posibilidades de comercialización, procesamiento, reinyección en los pozos cloruro de sodio, u otra alternativa, como previas al envío a disposición final.

Por último, otro de los aspectos que debilitan la calidad del estudio es que no contempla un plan de contingencias serio¹⁸ ni incluye la evaluación de impactos acumulativos y/o interjurisdiccionales. Se evitó abordar las consecuencias sobre las localidades de Neuquén, La Pampa y Buenos Aires. Así, el defensor del Pueblo de la Nación, respondiendo a una denuncia realizada por la organización Alihuen en agosto del 2010, resaltó este aspecto y recomendó a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación la realización de estudios de impactos ambientales integrales, acumulativos e interjurisdiccionales, porque el estudio existente no resultaba suficiente¹⁹.

2.1.2 Participación pública

Las organizaciones ambientales como la Asamblea Popular del Agua (AAA), las Fundaciones Ecosur y Alihuen criticaron la información puesta a disposición del público, especialmente porque el estudio de impacto ambiental carecía de un resumen ejecutivo que pudiera sintetizar, de un modo integral y accesible para un ciudadano común, con escaso tiempo y/o formación científico-técnica, las casi 3.000 páginas del expediente²⁰. Así también se objetó la falta de una sección en que se presentara una matriz de impacto sintética que combinara los elementos del ambiente natural y social con las acciones del proyecto dirigida al lector no experto²¹.

El mecanismo de participación fue la audiencia pública y cumplió con la temporalidad que manda la legislación vigente. Después de la presentación del estudio por parte de la consultora (2006), se llevó a cabo una audiencia en Malargüe el 10 de diciembre del 2007, y otras audiencias en distintas localidades (Bahía Blanca en julio del 2011, Neuquén en octubre del 2011 y Río Negro en diciembre del 2011) (Rivera 2013).

A la audiencia de Malargüe concurrieron miembros de las asambleas, grupos de vecinos autoconvocados y otras organizaciones de algunos departamentos mendocinos, como San Carlos, General Alvear, Gran Mendoza. Asistieron, también, miembros del Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO) y de organizaciones ambientales de Mendoza, como la Asamblea Popular por el Agua, y de la Pampa, como Alihuen²². En el transcurso de la audiencia, se realizaron críticas al proyecto que no fueron respondidas²³, en particular las provenientes del análisis de la Universidad de Cuyo respecto de las externalidades.

18 Es interesante destacar que la empresa asume el compromiso de estudiar y diseñar un plan para distintos eventos. Así se le solicita considerar vientos huracanados de tipo Zonda. Desconociendo la geografía mendocina, la empresa responde ofreciendo elaborar un plan de contingencia para ciclones, huracanes y tifones. Dada la posición del yacimiento tras la cordillera de los Andes, a casi 1.000 km del Atlántico y a 36° de latitud, las probabilidades de ocurrencia de esos eventos, propios de mares tropicales y tierras adyacentes, son nulas (Informe técnico de la Universidad de Cuyo).

19 Resolución N° 108/10 de la Defensoría del Pueblo de la Nación: www.dpn.gob.ar/areas/area3360801.pdf (última visita 03.02.2012).

20 "Blog Puerta E" <http://puertae.blogspot.com.ar/2011/10/potasio-en-rio-colorado-denuncian-que.html> (última visita 12.08.2014).

21 Según el Informe técnico de la Universidad de Cuyo la sucesión de fichas de detalle en el capítulo 6 (Evaluación de Impacto Ambiental) no permite la necesaria visión de conjunto.

22 Giraud, Marcelo y Lucrecia Wagner (2011). El Proyecto minero Potasio Río Colorado. Conflicto socioambiental, impactos regionales y falta de integralidad en la evaluación ambiental, p. 272. En: Alimonda, Héctor (coordinador). La naturaleza colonizada. Ecología Política y minería en América Latina. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/alimonda.pdf> (última visita 06.02.2013).

23 Potasio Río Colorado es un yacimiento de cloruro de potasio ubicado en el extremo sur de Mendoza, en Malargüe. El potasio se utiliza como fertilizante. El yacimiento fue descubierto hace más de treinta años por YPF. Entrevista a Marcelo Giraud. Diario "El Paso" Disponible en: www.elpasodelosandes.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=105:2009-10-05-23-59-35&catid=1:catactual&Itemid=4 (última visita 03.06.2013).

La empresa no contestó cómo iba a internalizar y/o elegir entre alternativas de uso o disposición final.

Las principales objeciones –presentadas en la audiencia pública de Malargüe del 2007 y reflejadas en la posición crítica del Consejo Provincial del Ambiente en su dictamen, como fue explicado, se centraron en el riesgo de salinización a partir de la pila de sal localizada a 5 km del río (Rivera 2013).

Esta objeción llevó a que la empresa tuviera que presentar una propuesta de relocalización de la pila de sal. Vale optó por que esta no estuviera a 5 km sino a 17 km del Río Colorado en 2008²⁴, circunstancia que como fuera explicado oportunamente no fue sometida a discusión ciudadana.

2.1.3 Contexto social y político

La oposición al proyecto fue principalmente promovida por algunas organizaciones ambientales. La Asamblea de Agua Pura –en contra de la explotación minera en la provincia– se enfrentó con la Unión Obrera de la Construcción –a favor de la explotación, pero con contratación de mano de obra local para el proyecto minero²⁵– al encontrarse en una manifestación en junio del 2010.

Alihuen, otra organización en contra del proyecto, optó como estrategia dar intervención al Defensor del Pueblo de la Nación efectuando una denuncia²⁶.

Si bien la oposición al proyecto recibió cobertura mediática local, esta posición no fue la única que tuvo espacio en los medios. Los principales diarios locales reportaron el tema desde distintas miradas; algunos con visiones más integradas, otros más en apoyo²⁷. Los medios nacionales no siguieron de cerca el tema hasta la decisión de Vale de suspender el proyecto.

El partido gobernante (Frente para la Victoria, con el 42,7% de los votos según elecciones del 2011) mostró apoyo al proyecto debido a las oportunidades de trabajo para Mendoza. Este apoyo se manifestó en distintas reuniones de acercamiento a la empresa²⁸ y se mantiene en la actualidad²⁹.

Por su parte, dentro de la posición del partido opositor puede destacarse el rol del senador radical Sergio Moralejo, encabezando la comisión legislativa que impulsó los controles a Vale en el 2011 y que terminaron con la suspensión de la actividad durante 15 días, en el pico del conflicto entre la empresa

24 Proyecto Potasio Río Colorado. Rivera, Inés y Daniel Ryan (2013), citando: WAGNER, Lucrecia S. (2010), Problemas Ambientales y Conflicto Social en Argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XXI, disponible en www.unsa.edu.ar/histocat/haeconomica07/lsw.pdf (última visita: 06.02.2013).

25 "Incidentes entre ambientalistas y la UOCRA por proyecto Minero del Sur". Diario Los Andes. Publicado el 16.06.2010 www.losandes.com.ar/article/un-496670 (última visita 03.08.2013). "Tres manifestantes ambientalistas fueron brutalmente golpeados por gente de la UOCRA". Diario El Sol. Publicado 16.06.2010 <http://elsolonline.com/noticias/ver/1006/22094/tres-manifestantes-ambientalistas-fueron-brutalmente-golpeados-por-gente-de-la-uocra> (última visita 04.07.2014).

26 Alihuen. No contaminen el agua, no contaminen el Río. Publicado el 08.02.2008 www.alihuen.org.ar/salud-agua-potable/no-contaminen-el-agua-no-contaminen-el-rio.html (última visita 18.07.2014).

27 Los Andes y el Sol (más de 50 artículos al respecto) comunicaron visiones más completas sobre el conflicto; Uno mostró la posición de apoyo, resaltando la oportunidad que representa el proyecto para la contratación de mano de obra local. Los Andes incluye más detalles sobre la posición de oposición (18 artículos desde el 2009).

28 Se destaca la reunión de abril del 2011 en que la Comisión de Economía del Senado provincial citó a miembros de la empresa Vale Potasio Río Colorado con el fin de reforzar el compromiso firmado entre la minera y la provincia, respecto del Compre Mendocino y Mano de Obra Mendocina. En ambos programas, la empresa debe contratar un 75% de servicios y trabajadores locales. Según el legislador radical, este proyecto también debería contemplar que las utilidades quedaran en la provincia. "Vale promete cambios para cumplir con el 'compre mendocino'". Diario Los Andes. Publicado el 13.04.2011. www.losandes.com.ar/article/vale-promete-cambios-para-cumplir-compre-mendocino-562093 (última visita 05.07.2013).

29 Actualmente, el gobernador de Mendoza, Francisco Pérez, apoya la continuidad del proyecto. En enero del 2014, manifestó que el proyecto seguirá con o sin Vale, abriendo espacio para la revocación de la concesión de la mina, equivalente a una expropiación. "Anuncio de Vale: o vende Potasio Río Colorado o lo abandona". Diario Uno. Publicado el 30.01.2014. www.diariouno.com.ar/mendoza/Anuncio-de-Vale-o-vende-Potasio-Rio-Colorado-o-lo-abandona-20140130-0021.html (última visita 02.03.2014).

y el gobierno. Si bien la oposición se limitó al sistema de distribución de beneficios entre el Estado nacional y la provincia, esta fue la posición más crítica desde el sector político³⁰.

2.1.4 Reflexiones sobre el caso

En el análisis de la eficacia del procedimiento de EIA puede decirse que en términos generales el procedimiento fue algo eficaz en integrar preocupaciones ambientales al incorporar la objeción sobre la ubicación de la pila de sal y ordenar su relocalización, reduciendo así posibles impactos ambientales (riesgos de salinización de las aguas).

Entre los principales factores que facilitaron dicha incorporación, destacamos la relevancia de los factores institucionales, tanto en la previsión de la dirección coordinada entre el organismo minero y el ambiental como en las instancias de intervención de otros organismos que fueron integradas. Participaron numerosas instituciones con diverso *expertise* temático y procedencia (provincial y nacional), algunas de ellas con reconocida trayectoria (CONICET). La circunstancia de que estuviera prevista desde el inicio la intervención de distintos organismos generó un procedimiento más amplio y con canales propicios para el intercambio, la recepción de críticas y propuestas de mejora.

A la vez, la coordinación de tareas de dirección del procedimiento entre el organismo minero y ambiental evitó innecesarias disputas de competencia que podrían haber entorpecido o dilatado el proceso. Por otra parte, puede destacarse el rol fundamental del CPA (organismo ambiental), cuyas preocupaciones ambientales fueron luego tomadas para modificar el proyecto.

Por último, y a pesar de la oposición concreta de organizaciones ambientales y de las críticas señaladas por la oposición, el contexto político se mostró principalmente en apoyo del proyecto, y explicó la flexibilidad para modificar algunos de sus aspectos mientras no significara un rechazo absoluto al proyecto.

2.2. Caso Esquel

Este proyecto consistió en un emprendimiento minero a cielo abierto de extracción de oro, en las cercanías de la ciudad de Esquel, provincia de Chubut. Se trató de uno de los primeros emprendimientos mineros de escala industrial que incluía facilidades para extracción, procesamiento y disposición de residuos, y utilización de cianuro en el proceso (Ryan 2011).

El 15 de octubre del 2002 la empresa minera El Desquite presentó el informe de impacto ambiental. A raíz de la escasa información que fue puesta a disposición de la ciudadanía, la incertidumbre inicial sobre los distintos aspectos del proyecto fue transformándose gradualmente en oposición a este. A su vez, dicha oposición se tradujo en distintas movilizaciones y manifestaciones contra el emprendimiento (Ryan 2011).

Posteriormente, intervino la justicia, que suspendió cautelarmente el proyecto. Luego de la apelación por parte del gobierno y la empresa, se reiniciaron las actividades hasta que el gobierno municipal, receptivo de la creciente oposición ciudadana, convocó a un plebiscito no vinculante, celebrado el 23 de marzo del 2003. Este reflejó la fuerte oposición al proyecto (81% de la ciudadanía votó en contra).

30 Moralejo sostuvo: "Es muy poco lo que queda para la provincia en relación al tamaño de la obra y en relación a lo que se lleva la nación". "Vale tributará en Mendoza el 3,5% de los US\$1.000 millones que ganará en Malargüe". Diario Uno. Publicado el 12.05.2012. www.diariouno.com.ar/mendoza/Vale-tributara-en-Mendoza-el-35-de-los-US1.000-millones-que-ganara-en-Malargue-20120513-0021.html. (última visita 02.03.2014).

Como consecuencia, la legislatura provincial sancionó una ley prohibiendo la minería a cielo abierto y el uso del cianuro. Luego de ello, las decisiones judiciales de distintas instancias, que aún se encontraban pendientes de resolución, confirmaron la suspensión del proyecto hasta que se diera cumplimiento a todas las instancias del procedimiento de EIA (Ryan, 2011). De todos modos, la cuestión se tornó abstracta ya que la prohibición provincial redundó en el proyecto no pudiera realizarse.

2.2.1 Aspectos técnico-institucionales

En el caso Esquel, existió desacuerdo sobre cuál sería el organismo gubernamental a cargo del procedimiento del EIA desde un comienzo. La controversia se puso de manifiesto en la existencia de dos normas que se encontraban en aparente contradicción y designaban distintas autoridades para dichas funciones. Por un lado, la norma provincial que regulaba los asuntos ambientales ponía en cabeza de la autoridad ambiental la aprobación de proyectos susceptibles de generar daños al ambiente. Por el otro, un decreto provincial que reglamentaba una modificación del Código de Minería, de aplicación nacional, designaba como responsable a la agencia minera³¹.

Para resolver dicha controversia, el gobierno provincial estableció que la Dirección Provincial de Minas y Geología sería la autoridad encargada de evaluar el proyecto, decisión que puede ser vista como una primera manifestación de apoyo a la actividad minera (Ryan 2011).

Si bien dicha resolución pareció definir la controversia al menos temporalmente, lo cierto es que la discusión respecto de la autoridad a cargo del EIA continuó. Volvió a surgir cuando comenzaron a solicitarse estudios complementarios a los de la compañía minera. La legislatura, mediante ley³², puso en cabeza de la autoridad ambiental la evaluación del proyecto. Dicha ley fue posteriormente vetada por el poder ejecutivo provincial, y se restableció a la autoridad minera como responsable, pero previendo la intervención de la autoridad ambiental en la etapa de producción³³.

Esta controversia evidenció que la intervención del organismo ambiental era limitada. Es más, uno de los signos de apoyo al proyecto era precisamente que no interviniera la autoridad ambiental y quedara el procedimiento en manos de la autoridad minera.

Más allá de las críticas sobre la puesta a disposición de la información del estudio de impacto ambiental, aspectos que serán abordados en detalle en el próximo apartado, el informe fue criticado por su poca calidad técnica y por el deficiente abordaje de los impactos ambientales, específicamente la utilización de cianuro y otras sustancias químicas en el agua. Además el proyecto no contemplaba las consecuencias a largo plazo, como la remediación tras el cierre de las operaciones (Moran 2003)³⁴.

2.2.2 Participación pública

La dificultad que tuvieron las personas para acceder a la información sobre el proyecto fue un aspecto muy importante en el caso y puede explicar, en alguna, medida la creciente desconfianza y posterior oposición a este. La compañía se rehusó a brindar acceso al estudio de impacto ambiental a ciudadanos

31 Dichas normas en conflicto son: la Ley N° 4032/94 - Ley General del Ambiente de Chubut y el Decreto Provincial N° 84/97, reglamentario de la Ley Federal N° 24.585 - La Protección Ambiental de las Actividades Mineras, que modificó el Código de Minería.

32 Ley N° 4958 - Suspensión por 60 días de la audiencia pública del EIA Proyecto Minero Cordón Esquel. Publicada el 26.11.2002. Provincia de Chubut.

33 Decreto N° 1629/02. Protección Ambiental. Publicado 19.12.2002. Provincia de Chubut.

34 MiningPress Argentina. "Denuncian falsedad en un informe de Meridian Gold". www.miningpress.com.ar/nota/78/denuncian-falsedad-en-un-informe-de-meridian-gold (última visita 12.08.2014).

que lo requirieron en su forma completa, utilizando como justificación el alto costo de distribución (BSR 2003) y el secreto industrial (Walter 2008). El desconocimiento general que existía respecto de emprendimientos de estas características (minería a cielo abierto) y las evaluaciones que comenzaron a surgir —señalando insuficiencias e inconsistencias del estudio—³⁵ generaron un clima de desconfianza frente a la empresa y el gobierno; este último respaldaba el proyecto e insistía en el cumplimiento del cronograma (Walter 2008). Esta falta de transparencia fue posteriormente identificada como uno de los defectos más graves del procedimiento (BSR 2003)³⁶.

La participación pública fue un aspecto central del caso Esquel y adquirió ciertas particularidades que la diferencian de otros procesos de impacto ambiental; no se llevaron a cabo los mecanismos previstos (consulta o audiencia pública).

Aunque se planeó la celebración de una audiencia pública, esta nunca llegó a realizarse. Grupos locales y organismos que velan por la defensa de derechos (Defensoría del Pueblo provincial y nacional) solicitaron la postergación para contar con más tiempo para analizar el estudio de impacto ambiental, pedido que fue desestimado por el gobernador arguyendo que el documento técnico estaba destinado a especialistas (Walter 2008). Se instaló en los actores locales la visión de que la audiencia pública podría ser utilizada como una formalidad para legitimar el proyecto, por lo que se persiguió la estrategia de movilización. La creciente presión social logró la postergación de la audiencia pública (Walter 2008), que continuó siendo pospuesta hasta quedar finalmente relegada indefinidamente³⁷ (Ryan 2011).

El movimiento de oposición local fue mutando con el tiempo, funcionando como un espacio de reflexión e intercambio. Si bien comenzó como un espacio informal donde se reunían docentes autoconvocados y en un inicio no había consensos sobre el proyecto minero, con el correr del tiempo y el trabajo conjunto de análisis de datos e informes, se determinó la conformación de la Asamblea de Vecinos Autoconvocados (AVA) por el No a la Mina (Walter 2008). Así, la posición se fue modificando, pasando del escepticismo a la oposición. La idea de que si la información no se daba era porque existía algo que ocultar empezó a crecer aun cuando en un inicio no haya habido una clara oposición al proyecto (Ryan 2011).

Al mismo tiempo, además del movimiento en oposición, existieron otros grupos sociales a favor del proyecto. Entre ellos, organizaciones locales como la Unión de Trabajadores de la Construcción de Esquel, la Cámara de Comercio local con el apoyo de la empresa minera, sectores mineros, nacionales y algunos grupos políticos. La Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), que veía en la minería como una oportunidad de empleo, en oportunidades se enfrentó con el movimiento No a la Mina³⁸. El llamado a plebiscito polarizó y consolidó la postura de Sí a la Mina (Pizzolón 2003, en: Walter 2008).

En el ámbito nacional, organizaciones ambientales también manifestaron su preocupación por los impactos ambientales del proyecto. A pesar de las distintas posiciones, el alto grado de participación de los grupos sociales en contra del proyecto en las periódicas movilizaciones ciudadanas fue determinante en lograr una respuesta de las autoridades municipales. Estas incorporaron una nueva instancia formal de participación pública no prevista en el procedimiento de EIA: un plebiscito, convocado para el 23 de marzo del 2003.

35 Distintos profesionales fueron involucrándose en el estudio del tema, generando un cuestionamiento serio a las certidumbre planteada por expertos vinculados a la empresa (Walter 2008).

36 Así lo determinó una consultora especialmente contratada para analizar los motivos de la cancelación del proyecto.

37 La audiencia pública debía ser postergada y la urgencia por expresar públicamente la oposición al proyecto minero lleva a que el AVA formule una serie de estrategias para detener su avance y promover un modelo de desarrollo local sin minería (Walter 2008).

38 Argentina Indymedia. "Liberan zonas para que actúen las patotas de la UOCRA". 11.4.2003. <http://argentina.indymedia.org/news/2003/04/98386.php> (última visita 16.01.2015).

El plebiscito es un instrumento de democracia semidirecta³⁹ que permite a las autoridades realizar una consulta a la ciudadanía sobre temas de relevancia con el objetivo de conocer su opinión a través del voto. Se llevó a cabo con la participación del 75% de la ciudadanía en condiciones de votar, con un resultado de un 81% de rechazo al proyecto⁴⁰. Si bien el plebiscito no poseía carácter vinculante, los dirigentes, que se encontraban inicialmente a favor del proyecto, se vieron obligados a respetar la voluntad de los ciudadanos, aunque no tenían la obligación de hacerlo. El intendente de la localidad, Rafael Williams, cambió su posición inicial, en tanto el entonces gobernador anunció la suspensión (Walter 2008).

El desarrollo de los distintos acontecimientos, en especial las movilizaciones que generaron la convocatoria del plebiscito y los resultados del plebiscito, se reflejó en la decisión de la legislatura (tomada pocos meses después del plebiscito) por la cual se decidió prohibir la minería a cielo abierto y, por ende, el cierre del proyecto minero. Desde un enfoque más general no puede pensarse en un rechazo más fuerte a un proyecto: no solamente fue rechazado el proyecto particular, sino cada proyecto de ese tipo. El caso es atípico porque quedó en evidencia que el procedimiento de impacto ambiental, desde sus aspectos estrictamente formales, no logró contener la discusión del proyecto.

2.2.3. Contexto social y político

El alto grado de movilización social en oposición al proyecto —a través de manifestaciones en la vía pública— influyó el procedimiento de EIA y modificó el escenario político (Walter 2008). La primera de ellas se denominó “Manifestación contra la Mina” y tuvo lugar el 25 de noviembre del 2002. Poco tiempo después, el 4 de diciembre de ese año, se llevó a cabo la segunda manifestación. En lo sucesivo, el público decidió realizar manifestaciones periódicas; se reunieron una vez al mes. Estas expresiones de descontento de grupos locales de la ciudadanía de Esquel, lograron captar la atención de los medios de comunicación tanto locales como nacionales (Ryan 2011).

A su vez, estas movilizaciones, que podrían ser calificadas como “masivas” debido al gran apoyo que recibieron de la ciudadanía local, lograron que el gobierno respondiera con la celebración de un plebiscito; decisión tomada por unanimidad del Concejo Deliberante el 6 de febrero del 2003. Así, puede verse cómo el alto grado de movilización social fue determinante para la decisión del gobierno de llamar a un plebiscito, que luego mostró, en primer lugar, una participación pública significativa (75% de los votantes se presentaron) y, posteriormente, su rechazo (81% de rechazo al proyecto). La cobertura mediática del asunto creció dramáticamente después de la primera manifestación (Ryan 2011) y contribuyó a fortalecer los reclamos locales. Por otra parte, la posición del gobierno provincial cambió durante el procedimiento del EIA, pudiendo identificarse distintas etapas.

En una primera instancia existió un momento de pleno apoyo, evidente en la decisión de afirmar la autoridad de la agencia minera para manejar el procedimiento del EsIA y de insistir en el cumplimiento del cronograma. Como se mencionó, un EsIA manejado por una agencia de protección ambiental probablemente podría poner más énfasis en mejorar las consecuencias negativas potenciales del proyecto (Ryan 2011).

Luego, cuando el nivel de resistencia social empezó a crecer, surgieron quiebres en la coalición gobernante, en especial en la legislatura. El día después de la primera manifestación se aprobó una ley

39 Ver Constitución de Chubut: Artículo 262°, Consulta Popular. Disponible en www.juschubut.gov.ar/images/constituciones/constitucion_provincial.pdf

40 Si bien el plebiscito fue celebrado a nivel municipal, y el proyecto estaba a cargo de la autoridad provincial, el gobernador tuvo en cuenta la manifestación popular ya que al pasar los días el impacto político del plebiscito era imposible de negar. Una mayoría abrumadora de la población de Esquel y pueblos vecinos habían votado en contra del proyecto.

—apoyada tanto por la oposición (peronismo) como por algunos miembros de la coalición gobernante (Alianza)— que pospuso la audiencia por 90 días, y modificó la autoridad a cargo del EsIA (en adelante la agencia ambiental⁴¹). El gobernador, al vetar la ley e introducir modificaciones, puso en evidencia las distintas posiciones dentro de la coalición gobernante.

Por último, el plebiscito representó otro momento en que se reflejaron los quiebres de la coalición gobernante y el reposicionamiento de la oposición. Mientras el gobernador se opuso públicamente al movimiento contra la mina, dos días después del plebiscito, en la legislatura provincial los peronistas introdujeron una ley que prohíbe el uso de cianuro y minas abiertas⁴². Después de algunas semanas, la ley fue aprobada sin mayor oposición. Esta ley representa un cambio significativo en la legislatura: en un periodo de cinco meses, su posición cambió de aprobación casi total a oposición completa.

El partido principal de oposición, por su parte, definió su postura de rechazo —que mantuvo hasta que el proyecto fue rechazado— poco después de la primera manifestación social. De ese modo, tuvo bastante éxito en consolidar cierto poder político al empujar la agenda de oposición a la minería en la provincia.

2.2.4. Reflexiones sobre el caso

El caso Esquel presenta algunas características particulares sobre el funcionamiento del procedimiento de EIA. En primer lugar, puede verse la tensión y dificultades técnico-institucionales suscitadas respecto de la autoridad a cargo del procedimiento. Aun dentro de un mismo gobierno, la falta de coordinación entre organismos sectoriales y su consecuente falta de definición política integral debilitaron el proceso desde su inicio.

Por otra parte, la falta de provisión de la información sobre el proyecto resultó un punto de inflexión determinante para el crecimiento de la oposición al mismo. Dejó en evidencia la débil capacidad del Estado para la conducción de dicho procedimiento de modo independiente al interés en el desarrollo del proyecto. La participación pública, en especial a través de periódicas y masivas manifestaciones, fue central, ya que logró captar la atención de los medios de comunicación (inclusive los nacionales) y del sector político, inicialmente local.

Desde el punto de vista político, las distintas estrategias de la coalición gobernante y de la oposición, en un contexto de alta exposición frente a la ciudadanía, fueron determinantes. La oposición supo identificar —y utilizar— una oportunidad política en el reclamo ciudadano, acompañando la posición; en tanto, la coalición gobernante se mostró más lenta en reaccionar y con poca capacidad de analizar el contexto, circunstancias que le ocasionaron un elevado costo político.

Por último, y más allá del análisis del rechazo del proyecto, quedó claro que los mecanismos formales previstos en el procedimiento de EIA no pudieron contener la discusión del proyecto, razón por la cual se le puede considerar un caso atípico.

41 Ley N° 4958 - Suspensión por 60 días de la audiencia pública del EsIA Proyecto Minero Cordón Esquel. Publicada el 26.11.2002. Provincia de Chubut.

42 Ley N° 68, anterior (5001) - Prohibición en la Provincia del Chubut de la actividad minera con la modalidad a cielo abierto y utilización de cianuro. Publicada el 26.06.2008.

2.3. Caso Llanquanelo

La empresa Repsol-YPF⁴³ propuso, a fines de los años noventa, un plan de explotación petrolera dentro de los límites de la laguna Llanquanelo, un ecosistema de humedales ubicado en las cercanías de Malargüe, provincia de Mendoza. Es una de las áreas con mayor valor de biodiversidad del país, y además de ser una reserva de carácter provincial, fue reconocida internacionalmente como sitio Ramsar (1995)⁴⁴. La laguna se encuentra sobre la cuenca cuyana, gran reservorio de petróleo que ha sido explotado en distintos momentos desde 1930. Sin embargo, gradualmente se fue sujetando dicha explotación petrolera a distintas condiciones hasta que en 1995 se prohibió mediante una ley provincial que declaró la zona como área Protegida Natural (Ryan 2011).

Al principio, el proyecto propuesto involucró la creación de ocho pozos horizontales como experimento (etapa de exploración); después, contempló la perforación y extracción de otra serie de pozos (etapa de explotación) (Sosa 2004). En la primera fase (agosto de 1999), no se llevó a cabo un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, sino un procedimiento abreviado y rápido (Sosa 2004). Posteriormente, en el 2000 cuando la empresa pidió una nueva autorización para continuar con la segunda etapa del proyecto, el gobierno abrió un procedimiento de EIA. Este procedimiento tuvo distintos momentos, fue suspendido y retomado, e incluyó intervenciones de distintos actores y decisiones judiciales de diversas instancias.

2.3.1. Aspectos técnico-institucionales

La autoridad responsable de llevar a cabo del procedimiento de EIA fue la entonces Dirección de Saneamiento y Control Ambiental, actual Dirección de Protección Ambiental. Su misión consiste en evaluar ambientalmente obras y/o actividades⁴⁵.

Si bien la extracción no había sido autorizada, cuando Repsol-YPF realizó su estudio de impacto ambiental, ya había varios pozos activos en el área de Llanquanelo. El informe técnico inicial fue realizado por el Instituto Argentino de Zonas Áridas (IADIZA)⁴⁶ y se supone financiado por Repsol-YPF.

Las opiniones respecto de la calidad técnica del informe estuvieron divididas entre quienes alegaron que era suficientemente sólido y aquellos que lo consideraron deficiente. Entre las opiniones que consideraron el informe deficiente, se destaca la crítica de organización ambiental Oikos⁴⁷. Además de objeciones procedimentales al no brindar oportunamente la información necesaria, la organización centra sus críticas en el deficiente análisis de los efectos negativos para la vida natural de la laguna. El estudio no incluyó la opinión de biólogos, que permite delimitar la reserva desde sus valores biológicos; por esta razón se subestimaron los riesgos potenciales asociados al proyecto, particularmente los riesgos de contaminación del agua subterránea y de daño a la vida orgánica (Oikos 2008). De ese

43 Yacimientos Petrolíferos Fiscales S. A. (YPF) fue fundada a comienzos del siglo XX como una empresa estatal. Fue transformada en YPF S.A. en 1992 para formar parte de Repsol-YPF tras la adquisición por la española Repsol, cuyo proceso de privatización culminó en 1999. Finalmente, en abril del 2014, se promulgó la Ley N° 26.932, a través de la cual se volvió a estatizar a la empresa.

44 La laguna de Llanquanelo fue designada como el sitio Ramsar N° 759 el 8 de noviembre de 1995. Posee una superficie de 65.000 ha y, asimismo, es una Reserva Provincial de Fauna Silvestre Ramsar Convention www.ramsar.org/pdf/sitelist.pdf (última visita 02.09.2014).

45 Dirección de Protección Ambiental, competencia de acuerdo a la Ley N° 5691, y Decretos Modificatorios N° 2109/04, 437/93 y 820/06: www.ambiente.mendoza.gov.ar/index.php/organismos/direccion-de-proteccion-ambiental (última visita 15.08.2014).

46 El Instituto Argentino de Investigaciones de Zonas Áridas (IADIZA) depende del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (CONICET), y forma parte del centro científico de Mendoza. IADIZA constituye una institución tripartita por un convenio entre el CONICET, la Universidad Nacional de Cuyo y el Gobierno de Mendoza.

47 Oikos Ambiental. Llanquanelo Sustentable: www.oikosredambiental.org/documentos/Llanquanelosusten.pdf (última visita 17.08.2014).

modo, el eje central de las críticas resultó la necesidad de definir los límites de la reserva para saber dónde operaba la prohibición.

Ante estas preocupaciones, se ordenaron nuevos estudios, que quedaron a cargo de Repsol-YPF (Oikos 2004). Entre ellos, se incluyó, por ejemplo, un estudio anual sobre los pájaros de la laguna, que fue financiado por la empresa, sin el involucramiento de actores externos.

Posteriormente, en el año 2001, el jefe de Departamento de Irrigación solicitó la clausura de uno de los pozos al detectar una importante fuga, circunstancias que generaron tensión con el resto de los departamentos gubernamentales. Esta tensión fue luego resuelta cuando, al finalizar el mandado de dicha autoridad ese mismo año, el cargo fue ocupado por alguien cercano al gobierno⁴⁸. Al renovar las autoridades, se aprobó la continuación del proyecto, aun cuando los estudios ordenados para verificar la situación del escape no habían sido concluidos (Ryan 2011).

Las críticas al proyecto respecto de la delimitación de la reserva generaron que se invitara a un actor externo a analizar la situación. Es así que la Misión de Ramsar⁴⁹, luego de su visita en el 2001, concluyó que se podían realizar actividades extractivas bajo criterios ambientales y de seguridad. Además, recomendó un plan de gestión ambiental, la delimitación biológica de la reserva y la creación de un organismo para supervisar la laguna (Ryan 2011). Este informe fue también objeto de críticas.

2.3.2. Participación pública

La instancia de participación pública que se llevó a cabo en este caso fue la audiencia pública, realizada en agosto del 2000 durante el procedimiento de EIA. El acceso a la información relevante fue un problema en este caso, habida cuenta de que una parte del estudio (el último informe sectorial) fue entregado solamente dos días antes de la celebración de la audiencia pública. El público no tuvo tiempo suficiente para analizar la información completa del proyecto (Sosa 2004)⁵⁰.

Entre los participantes de la audiencia pública –a cuyo listado de participantes y transcripciones no se pudo acceder–, la organización Oikos resultó el principal actor con postura crítica al proyecto. La organización criticó el lugar seleccionado (Malargüe) para la celebración de la audiencia pública –por su lejanía a la capital provincial de 420 km– y el día y horario designados –miércoles en un horario inconveniente–. Oikos entendió que dichas circunstancias dificultaron la asistencia y participación del público de otras localidades (Oikos 2005). Sin perjuicio de esta crítica, cabe señalar que Malargüe es el pueblo más cercano a Llanquanelo, por lo que podía resultar razonable que se celebrara allí.

La organización ambientalista citada tuvo un papel muy importante en exigir la definición de los límites de la reserva, dándole intervención a la justicia (en sus distintas instancias).

Si bien su postura puede ser vista en una primera instancia como de rechazo al proyecto, al exigir una definición más estricta de la reserva –dentro de las cuales no podría efectuarse la explotación–, dicha postura no implicaba necesariamente un rechazo a la actividad, que podría realizarse fuera de los límites biológicos de la reserva (Ryan 2011).

48 Este departamento renueva sus autoridades cada cuatro años; se superpone por dos años de una gobernación y luego de otra de acuerdo al resultado de la elección.

49 Las misiones Ramsar son a pedido de parte y consisten en una visita de una comitiva integrada por dos o tres expertos extranjeros, representantes locales y resulta en la entrega de un informe con recomendaciones a las autoridades nacionales competentes.

50 Oikos Red Ambiental. Laguna Llanquanelo y el dilema de la sustentabilidad: www.oikosredambiental.org/documentos/Llanquanelosusten.pdf. (última visita 11.08.2014).

Posteriormente, en el 2005 y tras más de cinco años de disputa, que involucró la decisión de la Corte Suprema provincial, se inició un proceso —que duró otros dos años— para definir los límites de la reserva. En este proceso, el gobierno trabajó con Repsol-YPF, hacendados locales, grupos de ONG y el gobierno local (Ryan 2011).

Por lo expuesto, las objeciones de los actores sociales (principalmente Oikos) no fueron reflejadas en la decisión de la autoridad que aprobó el proyecto, que no pareció dispuesta a revisar su decisión hasta que intervino la justicia.

2.3.3. Contexto social y político

El proyecto no contó con una amplia movilización en su contra. Si bien hubo oposición, principalmente de la organización ambiental Oikos, esta no adquirió el carácter masivo. La organización ambiental lideró la oposición y recurrió a la justicia en defensa de intereses colectivos (derecho al ambiente sano)⁵¹.

Entre las razones que podrían explicar la baja movilización en contra del proyecto, encontramos, por un lado, que la lejanía de la laguna con los sitios más poblados puede hacer perder de perspectiva los posibles impactos ambientales; por el otro, que las poblaciones cercanas no necesariamente estuvieron en contra del proyecto.

Hubo cobertura mediática sobre el proyecto en general, con algunos medios que mostraron especialmente el lado negativo del proyecto, y otros brindaron la voz opuesta⁵². A pesar de ello, uno de los factores determinantes en este caso fue la intervención de la justicia, actor externo al procedimiento de EIA.

Luego de aprobado el estudio de impacto ambiental mediante resolución⁵³, la organización ambiental Oikos interpuso una acción de amparo colectivo para impugnar dicha decisión hasta que se delimitara la reserva. La justicia hizo lugar a la medida cautelar interpuesta, paralizando las obras hasta que se resolviera la cuestión de fondo⁵⁴. Esta decisión fue apelada por el gobierno mendocino y confirmada en Cámara. En julio del 2003, la justicia decretó la inconstitucionalidad de la norma. Frente a esta decisión ambas partes apelaron nuevamente, llevando la causa al máximo tribunal mendocino, que terminó rechazando los recursos interpuestos. La etapa de negociación, que culminó con la designación de su perímetro (siete años más tarde de emprenderse el procedimiento de EIA)⁵⁵, se inició en paralelo a la intervención de la justicia.

En el plano político, la coalición gobernante, llamada la Alianza (UCR-Frepaso)⁵⁶, apoyaba el proyecto por razones de desarrollo económico: traería ingresos y creación de puestos de trabajo. La posición de apoyo, así como la estrecha relación de la empresa con el gobierno, se puso en evidencia a través de manifestaciones públicas del gobernador de Mendoza⁵⁷. Algunos miembros del gobierno dijeron públicamente que el proyecto no implicaba riesgos ambientales y respetaba la regulación local (Ryan 2011).

51 Acción de Amparo. Expte. 80.866 tramitado en el Tribunal Superior de Justicia de Mendoza, seguido por la Asociación Oikos Red Ambiental c/Gobierno de la Provincia de Mendoza.

52 Los dos periódicos que tuvieron especial cobertura fueron: diario Uno y diario Andes.

53 Publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Mendoza N° 26.825. Publicado el 21.01.2003.

54 "La justicia paralizó las obras en Llanquanelo". Diario Los Andes. Publicado el 05.03.2003. Suplemento Económico. 5A. "Impiden que Repsol inicie la explotación de Llanquanelo" También en diario Los Andes. Publicado el 05.03.2003.

55 "El procurador también rechaza la explotación petrolera de Llanquanelo". Diario Los Andes. Publicado el 25.09.2003.

56 Esta Alianza fue creada en 1997 y disuelta luego de las elecciones del 2003.

57 En una entrevista respecto del proyecto, el gobernador manifestó: "Hemos trabajado en esto con la empresa". "Hemos trabajado en esto con la empresa". Diario Uno. Publicado el 18.09.2002.

A su vez, se tomó conocimiento de que en octubre del 2002 la empresa prestó dinero al gobierno para pagar las deudas del Bono Aconcagua, evitando que Mendoza entrara en situación de incumplimiento fiscal (De Rosa 2004). No puede olvidarse que la industria petrolera era la principal fuente de ingreso del estado provincial, y un 70% de la actividad petrolera de esa provincia involucraba a Repsol-YPF. Como consecuencia, las estrechas relaciones entre Repsol-YPF y el gobierno generaban mutuos beneficios: rentabilidad para la compañía y solvencia para la provincia (Ryan 2011). La oposición, por su parte, no tuvo una posición clara ni determinante.

2.3.4. Reflexiones sobre el caso

El caso Llanquanelo demuestra, de un modo distinto, la debilidad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental en contener la discusión del proyecto. En primer lugar, si bien no existió controversia respecto de la autoridad responsable de llevar adelante el procedimiento, quedó en evidencia que esta no jugó un papel decisivo en la mejora del proyecto en términos ambientales; tampoco tuvo en cuenta las principales críticas al proyecto. Fue la intervención de la justicia –en sus distintas instancias– la que determinó que se resolvieran algunos aspectos centrales de la oposición al proyecto, en especial la determinación de los límites de la reserva que definían específicamente dónde operaba la prohibición y dónde se podía llevar a cabo la actividad.

La participación ciudadana tampoco fue central en mejorar las características del proyecto en sus aspectos ambientales. La oposición al proyecto no fue masiva ni existieron movilizaciones significativas; la mayor oposición provino de la organización ambiental Oikos, que articuló su demanda en la judicialización de su reclamo y logró una decisión favorable respecto de su preocupación.

Los factores externos demuestran que, tanto desde el punto de vista político como mediático, ni el partido de oposición ni la atención de los medios de comunicación pudieron darle mayor tracción al reclamo en su contra; fue la justicia el ámbito en el que logró zanjarse en alguna medida el conflicto.

2.4. Caso Olaroz

El proyecto, a cargo de la empresa Sales de Jujuy S.A., busca la extracción de litio a partir de salmueras naturales, que se encuentran situadas en el salar de Olaroz-Cauchari, en la región de la puna argentina (provincia de Jujuy). Tiene por finalidad la producción de carbonato de litio, insumo clave para artefactos electrónicos y baterías de vehículos a propulsión eléctrica. Este salar se encuentra a 270 kilómetros de la ciudad de San Salvador de Jujuy, capital de la provincia.

La empresa Sales de Jujuy es una sociedad anónima integrada por Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE, 8,5%), Sales de Jujuy y su subsidiaria Orocobre (79,5%) y la empresa japonesa Toyota Tsusho (12%)⁵⁸.

La evaluación de impacto ambiental fue aprobada en julio del 2012 siguiendo los requisitos del nuevo Decreto Provincial N° 7592/11⁵⁹. En el decreto se declara al litio recurso mineral estratégico y se agregan algunas exigencias para la aprobación de proyectos mineros en la provincia. Entre ellos, se establece la intervención de un comité de expertos compuesto por miembros que representan a distintos departamentos gubernamentales, a grupos de interesados y a comunidades locales. La oposición al proyecto se

58 Mining Club: <http://ar.miningclub.com/nota/1351> (última visita 03.07.2014).

59 Decreto N° 7592 - Litio recurso mineral estratégico de la provincia de Jujuy. Publicado el 11.03.2011. Provincia de Jujuy.

terminó de desarrollar luego de aprobado el mismo dando cuenta de las limitaciones del procedimiento de EIA en articular la participación y consulta de comunidades indígenas.

2.4.1. Aspectos técnico-institucionales

El procedimiento de evaluación de impacto ambiental estuvo a cargo de la Secretaría de Minería e Hidrocarburos de Jujuy, que a su vez depende del Ministerio de Producción. Esta secretaría tiene a su cargo las políticas públicas para la promoción y desarrollo minero de la provincia con respeto a la normativa vigente⁶⁰.

La regulación del procedimiento de EIA, específica para la actividad minera, se rige por el Decreto N° 5772-2010⁶¹ y fue modificada durante el trámite de aprobación del proyecto, agregándose nuevos requisitos. El procedimiento contempla la intervención de la Unidad de Gestión Ambiental de la Provincia (UGAMP)⁶² para asesorar a la autoridad respecto de la aprobación o ampliación de informes de impacto ambiental. Esta unidad, integrada por delegados de distintos organismos estatales y representantes de actores no estatales⁶³, efectúa un dictamen previo a que se resuelva la aprobación o rechazo del proyecto.

Este régimen fue modificado por el Decreto N° 7592/11, que además de declarar al litio como recurso mineral estratégico, estableció que los proyectos de minería de litio debían someterse adicionalmente al estudio de un comité de expertos para un análisis integral⁶⁴.

Como consecuencia, y si bien el proyecto fue aprobado luego de que la empresa subsanara los defectos que fueron señalados en un primer momento por la Dirección Provincial de Minería y Recursos Energéticos⁶⁵, la sanción del Decreto N° 7592/11 determinó que el proceso tuviera que someterse a la aprobación secundaria a cargo de un comité de expertos. Los aspectos observados por la autoridad en aquella ocasión resultaron de índole principalmente formal⁶⁶.

Posteriormente, el proyecto fue sometido a la revisión del comité de expertos, que se expidió positivamente para luego ser finalmente aprobado mediante Resolución N° 201/2012⁶⁷ de la Dirección Provincial de Minería y Recursos Estratégicos. Dicha aprobación previó un mecanismo de monitoreo trimestral a cargo de la Universidad Nacional de Jujuy (Laboratorio de Limnología) para prestar especial atención al sistema de bombeo de salmuera, conducción, uso de agua industrial y superficies adecuadas.

La participación de distintos organismos especializados (Ambiental, Recursos Hídricos) se circunscribe a su intervención en la UGAMP dentro del ámbito de la Secretaría de Minería, participación que es limitada y no vinculante. Cuando la Defensoría del Pueblo de la Nación en el marco de la Actuación

60 Secretaría de Minería e Hidrocarburos: www.produccion.jujuy.gob.ar/secretaria-de-mineria-e-hidrocarburos/institucional/

61 El decreto fundamente el régimen establecido tanto en legislación ambiental vigente como en la Ley N° 24.585/95 que incorpora el capítulo ambiental al Código de Minería. Para ver el texto completo del decreto: www.estrucplan.com.ar/Legislacion/ujuy/decretos/dec05707-10.asp

62 Creada por el Decreto N° 2881/97.

63 Entre ellos: la Secretaría de Gestión Ambiental, la Secretaría de Derechos Humanos, la Secretaría de Salud Pública, la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos, la Dirección de Industria y Comercio, la Dirección de Recursos Hídricos, la Universidad Nacional de Jujuy, el Centro de Geólogos, los empresarios mineros, las autoridades municipales de la zona, las comunidades indígenas.

64 Este comité lo integran expertos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), de la Universidad Nacional de Jujuy (UNJU), que son nominados por la Legislatura Provincial, la Secretaría de Gestión Ambiental y la Dirección Provincial de Minería.

65 El estudio fue presentado el 12 de noviembre del 2010 y no fue aprobado hasta que se cumplió con las observaciones que le impuso la autoridad mediante Resolución N° 7/10 del 31 de diciembre del 2010, un mes y medio luego de la primera presentación. Resolución N° 10/12 de fecha 06.07.2012 emitida por la Dirección Provincial de Minería y Recursos Energéticos.

66 Entre ellos: la falta de incorporación de un acta de reunión informativa con la comunidad Huancar, la falta de delimitación exacta de la superficie que abarcaría el proyecto y la falta de autorizaciones de organismos específicos como el Departamento de Aguas provincial.

67 De fecha 11.07.2012.

Nº 2640/2011 requirió sobre la intervención de estos organismos en distintos proyectos, estos hicieron saber o que habían sido notificados pero no participaron o que emitieron opinión en contra pero su dictamen no era vinculante⁶⁸.

Si bien el estudio de impacto ambiental realiza una pormenorizada descripción de las etapas del proyecto, los impactos ambientales y las medidas de mitigación previstas, no analiza exhaustivamente los impactos a largo plazo tras el abandono de la mina, en especial respecto de la afectación a fuentes hídricas. Para la protección de las aguas subterráneas –utilizadas a través de perforaciones– se establece que no se afectará la frecuencia hídrica del pueblo de Olaroz Chico y se compara al consumo aprobado para las industrias tabacaleras (Sales de Jujuy 2012: 381), circunstancias que resultan insuficientes teniendo en cuenta la diferencia hídrica de ambos ecosistemas.

Si bien no se pudo acceder a documentos o manifestaciones críticas sobre el estudio –lo cual nada establece respecto de su calidad técnica–, existe una preocupación primordial respecto de la afectación a recursos hídricos, que no fue suficientemente abordada en el procedimiento de EIA. Esta preocupación puede verse tanto a partir de la labor de la Defensoría del Pueblo de la Nación como de los reclamos del Colectivo Apacheta, grupo de pequeños productores formado para la defensa de sus derechos.

De acuerdo con la información pública recolectada por la Defensoría del Pueblo de la Nación (Actuación Nº 2640/11) no existen estudios de base de la cuenca de Olaroz-Caucharí que permitan conocer las características hidrogeológicas del sistema hídrico⁶⁹, circunstancias que resultan especialmente alarmantes si se tiene en cuenta que la zona constituye un ecosistema frágil con balance hídrico negativo todo el año⁷⁰.

De ese modo, al no contarse con información básica con la que cotejar el impacto de los distintos proyectos⁷¹, la capacidad del Estado para evaluar los impactos ambientales de este tipo de proyectos parece limitada e insuficiente.

A ello se suma que un estudio preliminar efectuado por hidrogeólogos especialmente abocados a analizar la afectación de los recursos hídricos en la zona concluyó que, en un escenario de mínima recarga, una condición crítica y de potencial impacto negativo con un balance hídrico negativo para Olaroz-Caucharí (Meconi et al. 2012)⁷².

El estudio aclara, además, que el análisis es parcial, ya que es realizado en función del agua requerida para el litio (abarcando el conjunto de proyectos actuales y previstos), pero no se integran ni otros proyectos mineros ni otro tipo de emprendimientos (por ejemplo, agropecuarios) que también requieren agua para su funcionamiento. Al analizarse la presión hídrica generada por el conjunto de actividades que requieren agua, la disponibilidad podría ser menor (Meconi et al. 2012).

Una preocupación similar es esgrimida por el Colectivo Apacheta, grupo que se formó en el año 2012 para la defensa de sus derechos ante la amenaza de la minería de litio. El colectivo manifestó

68 La Secretaría de Gestión Ambiente refirió que durante el proceso de aprobación del proyecto de la empresa Orocobre había solicitado la no aprobación, pero los dictámenes no son vinculantes. La Secretaría de Recursos Hídricos de Jujuy hizo saber que fue anoticiado del proyecto, pero este era evaluado por la UGAMP.

69 Según pudo constatar la Defensoría del Pueblo estos estudios no fueron realizados. La Secretaría de Recursos Hídricos de Jujuy refirió no poseer información requerida sobre estudios hidrológicos e hidrogeológicos (fs. 479) y la de Salta, que no se hizo el balance hídrico en la puna (fs. 554).

70 Entrevista con personal de la Defensoría del Pueblo de la Nación de fecha 07.01.2015.

71 Conforme la información brindada por el CONICET, si bien existen convocatorias para investigación para la extracción, procesamiento e industrialización del litio, las líneas actuales se centran en temas como el desarrollo tecnológico, y no en la caracterización básica ambiental de los ecosistemas (entrevista citada Def. del Pueblo).

72 El estudio involucró dos escenarios hipotéticos: uno de máxima recarga del sistema subterráneo y otro de mínima.

su inquietud por la posible afectación a caudales y contaminación de las fuentes hídricas de las que dependen para los modos de reproducción de su vida (cultivo de su tierra y cría de ganado). Este grupo no logró acceder a información relevante y ha iniciado acciones judiciales reclamando la vigencia de sus derechos⁷³.

2.4.2. Participación pública

La información pública del proyecto no se encuentra ampliamente accesible para la ciudadanía. No se pudo hallar información relativa al proyecto a través de la consulta a los sitios web o el contacto informal con distintas reparticiones del Estado. Fue la propia empresa la que brindó la información sobre los estudios efectuados⁷⁴.

La legislación ambiental de la provincia de Jujuy, en sintonía con la legislación nacional, prevé la participación de la ciudadanía como instancia obligatoria en el procedimiento de EIA (dentro de los 20 días de haber recibido el estudio de impacto ambiental, se deberá celebrar una audiencia pública según el Decreto N° 5980/06⁷⁵), instancia que no aparece como imperativa en la legislación minera.

Aunque la legislación minera provincial contemple la intervención de organismos como la UGAMP, que prevé la representación de algún miembro de una comunidad local, dicha intervención no satisface el requisito de participación o consulta ciudadana. Estos mecanismos participativos están previstos para fortalecer el debate amplio y ciudadano; contemplan tanto la discusión de aspectos técnicos como aquellos no técnicos (oportunidad, conveniencia, propuestas alternativas). A su vez, además de la participación pública que se requiere como estándar mínimo en la legislación nacional, se prevé una participación especial para comunidades indígenas, que deberán ser consultadas para la obtención de su consentimiento libre previo e informado conforme al Convenio 169 de la OIT⁷⁶.

Si bien se llevaron a cabo reuniones con comunidades originarias –la empresa refiere haber realizado 18 reuniones informativas y dos talleres con integrantes de las comunidades para explicar el proyecto y poner a disposición documentación (Sales de Jujuy 2012: 187)–, no pudimos verificar si dichos encuentros fueron realizados respetando los requisitos que impone la legislación indígena y ambiental. Aunque el Estado quiera delegar la participación en las empresas⁷⁷, la consulta es responsabilidad del Estado, así como velar por sus estándares (i.e. procedimiento apropiado, libertad, buena fe, tender al consentimiento)⁷⁸.

De la escasa información disponible, más allá de las notas periodísticas que señalan la participación de representantes estatales en las reuniones en las distintas comunidades⁷⁹, no pudimos aseverar que el Estado se haya hecho cargo de dichos procedimientos. Asimismo, tampoco se pudo acceder a fuentes complementarias de información para el tipo de información brindada, si fue suficiente, completa y en

73 Entrevista a miembros del Colectivo Apacheta (13 Noviembre del 2014) y Prensa Jujuy. "Irremediable desenlace: productores de Susques denuncian judicialmente la explotación de litio en Jujuy". 19.11.2014 <http://prensajujuy.com/2014/11/19/irremediable-desenlace-productores-de-susques-denuncian-judicialmente-la-explotacion-de-litio-en-jujuy/> (última visita 29.12.2014).

74 Las investigadoras tuvieron acceso a los distintos documentos gracias a la colaboración de la empresa Sales de Jujuy S.A.

75 Decreto N° 5980/06 Estudio de Impacto Ambiental, publicado el 11.10.2007, que reglamenta la Ley N° 5063 - Ley General del Ambiente, publicada el 14.07.1998, provincia de Jujuy.

76 Este convenio especifica los derechos de los pueblos originarios. Ratificado por Argentina en el 2000.

77 La Secretaría de Minería de Salta refirió, en el marco de la citada actuación de la Defensoría del Pueblo, que las intervenciones vinculadas a la participación ciudadana estuvieron a cargo de las empresas.

78 Especial relevancia adquieren los Artículos 6°, 7° y 15° del Convenio 169 de la OIT. Para mayor información consultar el documento de la FARN "Los derechos de las comunidades indígenas en la planificación territorial", octubre 2012.

79 Refrendan compromisos para la instalación del Parque Industrial en Susques. Diario "Jujuy al Momento" Publicado el 02.10.2010. <http://jujuyal-momento.com/?page=tags&q=salar%20de%20olaroz>. (última visita 13.07.2014).

el lenguaje adecuado para que pudiera ser comprendida por las comunidades indígenas, no expertas en el tema. Tampoco se pudo conocer si las inquietudes de las comunidades fueron efectivamente abordadas.

Además, el tiempo transcurrido entre la presentación del primer estudio de impacto ambiental (12 de noviembre del 2010) y la resolución que terminó aprobándolo, aun tras la modificación del régimen (11 de julio del 2012), es un fuerte indicio de que la consulta a las distintas comunidades indígenas de la zona no respetó los tiempos de las comunidades, muchas veces distintos a los que dictan las necesidades económico/financieras del sector empresarial. Este último punto cobra relevancia si se tiene en cuenta que la conformación de grupos en oposición al proyecto (Colectivo Apacheta) se termina de consolidar con posterioridad a las reuniones informativas (y sigue en desarrollo aún luego de aprobado el proyecto). Es decir, más allá de la cantidad de reuniones, se pone en evidencia que el procedimiento de EIA no logró articular adecuadamente la consulta a pueblos originarios como propone el Convenio 169 de la OIT.

Por último, la resolución que aprobó el proyecto Olaroz dispuso el monitoreo trimestral con la participación de las comunidades locales y la continuación de reuniones informativas y participativas en la zona. Si bien a la fecha se llevaron a cabo cinco monitoreos⁸⁰ con la participación de las comunidades como veedores, no queda clara la efectiva participación y la capacidad de injerencia y control de las comunidades locales.

2.4.3. Contexto social y político

La cobertura mediática del proyecto resulta principalmente en apoyo al proyecto. Se encontraron diversos artículos periodísticos abocados a describir los distintos logros y acuerdos que se fueron logrando en pos de concretar la explotación de litio.

No solo existe una vinculación partidaria e ideológica entre el gobernador de la provincia de Jujuy, Eduardo Fellner –proviene del Partido Justicialista (PJ) y es su actual presidente- y el Frente para la Victoria, que gobierna a nivel nacional. El proyecto Olaroz cuenta con apoyo de ambos niveles de gobierno (local y nacional), circunstancias que pueden verse tanto en las distintas manifestaciones públicas de apoyo como en las decisiones y acuerdos de distinta índole.

No solo el gobernador local por envío del gobierno nacional mantuvo reuniones con empresas australianas interesadas en el Salar de Olaroz⁸¹, sino que la Secretaría de Minería de la Nación estuvo presente en la reciente inauguración de la planta piloto⁸².

A esto se suman iniciativas anteriores de brindar asistencia para el desarrollo de la cadena de valor del litio⁸³, o el interés de parte del gobierno de Jujuy en formar parte de la empresa que lleva adelante el proyecto. El gobierno local posee participación accionaria (del 8,5%) en el emprendimiento a través de la empresa provincial Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE).

80 1º Monitoreo febrero 2013. 2º Monitoreo noviembre 2013. 3º Monitoreo febrero 2014 y mayo 2014. Disponibles www.salesdejujuy.com/monitoreo_detalle.php. (última visita 23.09.2014).

81 Fellner habló del proyecto Olaroz con embajadora de Australia en la Argentina Diario "El Paso". www.diarioelpaso.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=10655:fellner-hablo-del-proyecto-olaroz-con-embajadora-de-australia-en-la-argentina&catid=2:politica&Itemid=6. (última visita 13.09.2014).

82 Secretaría de Minería de Jujuy: Inauguraron planta piloto del proyecto Litio Salar de Cauchari. <http://mineriajujuy.gob.ar/site/noticias.php> (última visita 09.01.2015).

83 "Convenio de asistencia para industrializar el litio", Diario el Tribuno, publicado el 02.12.2012, www.eltribuno.info/convenio-asistencia-industrializar-el-litio-n230075 (última visita 09.01.2015).

2.4.4. Reflexiones del caso

En el caso Olaroz existen aspectos del diseño institucional que *a priori* pueden ser positivos en contribuir a la eficacia de los procedimientos de EIA (i.e. mayor participación de sectores gubernamentales en la revisión de los proyectos), pero en la práctica no redundan en una mejor evaluación. La mayor intervención de organismos provinciales no contempla cómo podrán integrarse dictámenes en disidencia a la opinión mayoritaria. Al estar enraizada la participación en el propio organismo minero, se pierde la amplitud de debate e intercambio que podría contribuir con aspectos no tenidos en cuenta por el proyecto.

La regulación específica del procedimiento de EIA para actividad minera no integra la participación ciudadana ni la consulta a pueblos originarios como instancias obligatorias. Esto explica que, más allá de las buenas intenciones y estrategias de relación que la empresa adopta con las comunidades, el Estado no se erige como conductor de estos procesos. A la vez, estos procesos no logran articular la demanda de los distintos actores. Como consecuencia, la participación ciudadana –debido a sus defectos– no resultó central para la mejora del proyecto en términos ambientales.

El contexto externo se caracteriza por el fuerte apoyo al proyecto tanto del gobierno como de los medios de comunicación. El fuerte interés del gobierno local y nacional puede explicar en alguna medida las limitaciones en el procedimiento de EIA; especialmente aquellas vinculadas a los tiempos para articular consultas de acuerdo a los estándares vigentes o realizar los estudios de base necesarios para poder evaluar suficientemente los impactos de proyectos de minería que son novedosos (tanto por el mineral en sí como por los procesos realizados) y particulares (por el entorno geográfico y cultural en el que se emplazan).

Conclusiones

Los cuatro casos analizados en este trabajo mostraron diferencias en los factores técnico-institucionales –tanto desde sus aspectos de diseño institucional como de prácticas específicas–, en el tipo y calidad de la participación pública y en sus contextos social y político⁸⁴. Si bien los cuatro proyectos originales sufrieron modificaciones de distinta índole, dichas transformaciones tuvieron diversos alcances e impactos y obedecieron a distintas articulaciones entre los factores analizados.

Al analizar los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y su eficacia en incorporar mejoras ambientales a los proyectos, podríamos encontrar que los cuatro presentan tres situaciones diferentes. Así, encontramos que el procedimiento en el caso Río Colorado fue algo eficaz en incorporar aspectos ambientales, atravesando por Llanqueto y Esquel que presentaron situaciones anómalas para finalizar con Olaroz que resultó poco eficaz para integrar consideraciones ambientales.

En primer lugar, el caso Río Colorado resultó el más eficaz, ya que el proyecto fue modificado en base a una demanda concreta de previsión de impactos ambientales. En sus aspectos técnico-institucionales el procedimiento de evaluación de impacto ambiental fue coordinado por organismos ambientales y mineros, previó el involucramiento de otros organismos técnicos del Estado y cumplió con las instancias de participación ciudadana previstas. De las intervenciones de los organismos y la ciudadanía surgieron distintas críticas, respecto de las cuales una de ellas –desplazamiento de depósito de sal– fue tenida en cuenta por las autoridades, que ordenaron su modificación y consecuente mejora del proyecto.

Si bien existieron manifestaciones y cobertura mediática en oposición al proyecto, estas no excedieron capacidad de las autoridades para canalizarlas, que mostraron cierta apertura y receptividad en incorporar alguno de los aspectos planteados. A su vez la posición más bien reformista de los opositores al proyecto y la aceptación generalizada del proyecto (aún por la oposición política) contribuyen a explicar que las alternativas propuestas fueran vistas como razonables (o al menos entendibles), e incorporadas al proyecto posteriormente.

En segundo lugar, encontramos a proyectos como Llanqueto y Esquel, que, con sus diferencias y aunque los proyectos no fueron realizados como fueron propuestos inicialmente –el proyecto Esquel ni siquiera fue realizado–, pusieron en evidencia que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental no pudo contener la discusión respecto de los proyectos. En Llanqueto el conflicto fue dirimido en sede judicial; en Esquel, mediante el llamado a un plebiscito que culminó con un rechazo absoluto al proyecto.

El caso Llanqueto demuestra la debilidad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental para contener la discusión del proyecto, marcada por la poca receptividad de y autoridad interviniente a las demandas de grupos sociales. Los reclamos en oposición al proyecto, provenientes de una organización ambiental, buscaban principalmente la delimitación de la reserva para poder determinar dónde operaba la prohibición y dónde podría realizarse la actividad. Se llevaron a cabo las instancias de participación previstas y movilizaciones –que no fueron masivas–, pero el reclamo no logró hallar eco en los medios de comunicación o los partidos de oposición que contribuyeran a visibilizar el reclamo. Por esta razón, ante la falta de receptividad, la organización ambiental judicializó su demanda y logró una decisión favorable que logró zanjar el conflicto: posteriormente se delimitó la reserva.

84 Para conocer la información precisa respecto de cada una de las variables analizadas en cada caso ver el anexo.

Esquel, a su modo, muestra también la debilidad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental para contener la discusión del proyecto. La tensión y dificultades respecto de la autoridad responsable de llevar a cabo el procedimiento debilitaron el proceso desde su inicio. La falta de respuesta ante reclamos ciudadanos (i.e. acceso a información del proyecto) generó el creciente involucramiento de la ciudadanía local que –mediante manifestaciones masivas– logró captar la atención de medios de comunicación (excediendo el ámbito local) y, posteriormente, el interés de la oposición política.

La movilización ciudadana logró un quiebre en la coalición gobernante, que culminó con el llamado a plebiscito. Esta decisión, no prevista en los mecanismos formales para el procedimiento de EIA, terminó significando un rechazo absoluto a ese proyecto y el consecuente dictado de legislación prohibitiva en toda la provincia.

El manifiesto interés de la coalición gobernante por la aprobación del proyecto explica la ceguera al no advertir el cambio de la ciudadanía y de la oposición, que logró utilizar la situación como oportunidad. Tampoco en este caso, el procedimiento de EIA pudo contener la discusión del proyecto. De esa manera ambos casos mostraron de diverso modo cómo la discusión específica de los proyectos superó el ámbito de intervención de las autoridades correspondientes.

En tercer lugar, encontramos un proyecto como Olaroz, en cuyo análisis se evidencia que las modificaciones respecto del proyecto fueron más que todo de índole formal, por lo que el procedimiento resultó poco eficaz para la incorporación de preocupaciones ambientales.

El proyecto Olaroz fue modificado principalmente desde el propio gobierno local al incorporarse nuevos requisitos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, estas modificaciones no representaron mejoras específicas en términos ambientales, ya que, por un lado, quienes refirieron preocupaciones por la afectación de recursos hídricos (Defensoría del Pueblo de la Nación, Colectivo Apacheta) no tuvieron un canal participativo adecuado para impulsarlas. Por el otro, aún la intervención de distintos organismos sectoriales no encontró un marco lo suficientemente abierto para la discusión e integración de opiniones en disidencia.

El contexto de apoyo de los principales medios y coalición gobernante, con fuertes expectativas en el desarrollo de la extracción y procesamiento del litio, junto a la poca apertura y flexibilidad de los procedimientos de EIA, explican en gran medida que la participación pública no haya resultado significativa en el caso.

Al mismo tiempo, la impugnación del proyecto por parte de un grupo de las comunidades indígenas (Colectivo Apacheta) y las observaciones de la Defensoría del Pueblo de la Nación, ponen en evidencia dos limitaciones adicionales que posee el procedimiento de EIA para este tipo de proyectos. En primer lugar, no logra articular adecuadamente la consulta indígena. En segundo lugar, no logra disponer del tiempo necesario para efectuar los estudios de base que se requieren para evaluar seriamente los impactos de este tipo de proyectos en ecosistemas frágiles.

Del análisis conjunto de los casos, podemos plantear algunas reflexiones sobre las condiciones que fortalecen la eficacia del procedimiento de EIA. En primer lugar, los procedimientos que contemplan la intervención de distintas autoridades con distinto foco y especialidad resultan más flexibles y receptivos a incorporar críticas o aspectos no tenidos en cuenta en la formulación de los proyectos. De esa forma, tendrían mayor preponderancia a recibir modificaciones y propuestas de mejora en términos ambientales.

En segundo lugar, la participación de la ciudadanía en general, o de grupos de organizaciones ambientalistas en particular, produce mayor discusión y consideración de aspectos ambientales o sociales poco abordados cuando estas pueden ser adecuada y oportunamente articuladas.

En tercer lugar, resulta de gran importancia que, aun en el caso de que los principales actores políticos posean interés en el desarrollo del proyecto, estos puedan mantener una actitud crítica para que los proyectos que en definitiva se aprueben sean más serios en la forma de gestionar sus impactos ambientales.

Muchas veces el rol de la oposición resulta fundamental en estos procesos para hacer llegar demandas sociales o insistir en generar discusiones más profundas respecto de los impactos de los proyectos.

De esa manera, podemos sostener que no existe un solo factor que explique la mejora de los proyectos en términos ambientales; por el contrario, se necesita de una combinación de condiciones que faciliten la apertura e intervención de distintos actores al proceso, y se adopte una actitud lo suficientemente flexible –aun de parte de coaliciones gobernantes con fuerte interés en el proyecto– para recibir consideraciones que pueden mejorar los proyectos. Los restantes tres casos pusieron en evidencia que la presencia de algún factor sobre los otros no genera una mejora en los proyectos. Sin cierta receptividad de parte de la autoridad, el alto grado de participación (Esquel) o la intervención de actores externos (Llancanelo) no lograron zanjar discusiones ambientales. Al mismo tiempo, cierta apertura en el procedimiento, con baja participación pública y poca polarización en términos políticos (Olaroz) tampoco se traduce en mejoras para los proyectos.

Recomendaciones

A partir del análisis de los casos de estudio, realizamos las siguientes recomendaciones:

- **Información pública:** Promover una mejora de los sistemas de información respecto de los distintos proyectos en discusión para que la ciudadanía pueda tener acceso a todo el material necesario con la suficiente antelación, que implique mejoras en brindar la información así como también un sistema de transparencia activa mediante la digitalización de documentos relevantes y su integración a los sitios web de las autoridades responsables del procedimiento de EIA.
- **Mecanismos de coordinación inter-sectorial:** Establecer mecanismos claros de interacción entre las distintas autoridades especializadas en los procesos de evaluación de impacto ambiental y prever de qué modo podrán ser atendidas las distintas preocupaciones.
- **Participación ciudadana efectiva:** Asegurar la efectiva participación ciudadana como instancia obligatoria, especialmente para actividades mineras e hidrocarburíferas que poseen regulación específica que debe ser adaptada y aplicada de modo armónico con la legislación ambiental e indígena vigente.
- **Consulta a pueblos originarios:** Arbitrar los medios para dar cumplimiento a los procedimientos de consulta previa a los pueblos originarios que habitan los territorios en los que se realizan los emprendimientos extractivos con miras a lograr su consentimiento como una de las formas (pero no la única) de asegurar el derecho a la libre determinación de los pueblos de acuerdo a los compromisos internacionales asumidos por Argentina.
- **Generación de capacidades para la implementación de la consulta a pueblos originarios:** Divisar los mecanismos necesarios para articular la consulta previa a comunidades indígenas con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de modo que se respeten los estándares de la consulta.

Bibliografía

- **BUSINESS FOR SOCIAL RESPONSIBILITY (BSR). 2003.** “Minera El Desquite Report; Esquel Argentina”. San Francisco, agosto 2003.
- **MECONI, Gabriel y Marcelo STICCO. 2012.** Estudio regional general de recursos hídricos y su eventual impacto por explotación minera de litio y sustancias relacionadas, en dos zonas de la Puna Jujeña y Salteña”. Informe Final, Defensor del Pueblo de la Nación.
- **MORAN, Robert. 2003.** “Esquel, Argentina; Predictions and Promises of a Flawed Environmental Impact Assessment”. Greenpeace Argentina, Mineral Policy Center, marzo 2003.
- **OIKOS, RED AMBIENTAL. 2005.** “Conflictos socioambientales y políticas públicas”.
- **OIKOS, RED AMBIENTAL. 2004.** “Informe ambiental Oikos. Estado de los derechos ambientales en la provincia de Mendoza”.
- **OIKOS, RED AMBIENTAL. 2008.** “Derechos humanos y ambiente en la provincia de Mendoza”.
- **PIZZOLÓN, Lino. 2003.** “La resistencia al proyecto minero: una perspectiva sobre los movimientos iniciales”. En: Chiappe, L. (ed). La Patagonia de Pie. El Bolsón.
- **RIVERA, Inés. 2013.** “Proyecto Río Colorado”. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, marzo 2013 (no publicado).
- **RIVERA, Inés y Omar ESCAMILLA. 2013.** “Casos paradigmáticos, Potasio Río Colorado”. (No publicado).
- **RYAN, Daniel. 2011.** “Democratic Governance and the Courts: the Political Sources of the Judicialization of Public Policy in Argentina”; presented to the Faculty of the Graduate School of The University of Texas at Austin in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy (unpublished).
- **SALES DE JUJUY. 2012.** Proyecto Integral Comité de Expertos.
- **SOSA, Eduardo. 2004.** “Llancanelo... un mar de hipocresías navegado por Repsol-YPF”. Oikos Red Ambiental.
- **WALTER, Mariana. 2008.** “Nuevos conflictos ambientales mineros en Argentina. El caso Esquel (2002-2003)”. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, vol. 8: 15-28.

Fuentes de internet:

- **DEROSA, David. 2004.** “Default is a Way of Life in Argentina”, 15 de Julio del 2004. Disponible en: www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&refer=columnist_derosa&sid=aNx.P5rsl_2E
- **EMPRESA SALES DE JUJUY.** Sitio web: www.salesdejujuy.com

Anexo: Cuadro comparativo de los casos de estudio

		Río Colorado	Esquel	Llancanelo	Olaroz
Aspectos institucionales y técnicos	Quién aprueba el EsIA	Organismos mineros y ambientales.	Controversia constante sobre la autoridad a cargo.	Autoridad ambiental.	Autoridad minera pero con intervención de varios organismos.
	Estado del proyecto	No se había iniciado la extracción.	No se había iniciado la extracción.	Se iniciaba la fase de explotación y ya había pozos en funcionamiento.	El proyecto no había iniciado la extracción.
	Calidad técnica	Deficiente: falta evaluación de alternativas, no hay análisis de los impactos acumulativos o inter-jurisdiccionales.	Baja: falta análisis de impacto, uso de cianuro y otros químicos.	Baja: falta delimitar la reserva, no hay análisis biológico y de riesgo a los ecosistemas.	No contempla impactos en el largo plazo; no hay referencia a impactos en ecosistemas especialmente frágiles.
	Costos	No se cuenta con información.	A cargo de la empresa minera El Desquite.	No se cuenta con información.	La empresa minera.
	Información	Muy técnica y extensa, falta resumen ejecutivo.	Falta de transparencia; se genera desconfianza.	No se pone a disposición con antelación.	Se realizan reuniones informativas con la explicación proyectada a través de diapositivas.
Participación pública	Audiencia pública	Con presencia ciudadana.	Suspendida en varias oportunidades, nunca se realizó.	Hora y lugar considerados inadecuados por el sector ambiental.	No se llevó a cabo; tampoco se conocen procesos de consulta o consentimiento libre, previo e informado de las comunidades originarias.
	Actores desventajados	No hay información sobre la participación de actores desventajados.	No hay información sobre la participación de actores desventajados.	No hay información sobre la participación de actores desventajados.	Posibilidad de participación a través de un grupo de veedores para monitoreos periódicos ambientales cuando se inicie el proyecto.
	Oportunidad	Antes de la aprobación del estudio de impacto ambiental.	No se realizó.	Durante el procedimiento de EIA.	Anteriores a la realización de la EIA, durante y posteriormente cada tres meses.
	Aportes	De organizaciones ambientalistas y de trabajadores de la construcción.	Reclamo de información y organizaciones ambientalistas.	Falta de los límites de la reserva.	No se encontró información al respecto.
	Seguimiento/ follow-up	No existió porque no se ejecutó.	No existió porque no se aprobó	El proyecto está en <i>stand by</i> .	Tareas de monitoreo trimestrales con especial atención a la protección de las aguas subterráneas.
Contexto político/social	Movilizaciones	Movilizaciones y denuncias ante el defensor del Pueblo.	Masivas con alta repercusión en los agentes políticos.	No se conocen movilizaciones.	No hay información sobre movilizaciones.
	Cobertura mediática	Variada.	Llegada a nivel nacional en contra del proyecto.	Poca cobertura local.	En apoyo.
	Partido gobernante/ oposición	Apoyo.	Apoyo al inicio. Luego fractura entre el poder legislativo y el ejecutivo.	Apoyo y estrecha relación.	Apoyo y accionista del proyecto (a través de JEMSE).

A dark blue map of the Americas, including North and South America. The outline of Chile is highlighted in a lighter blue. A yellow location pin is placed on the central coast of Chile.

CHILE

El marco normativo chileno establece que la participación ciudadana debe acompañar al proceso de evaluación de impacto ambiental en sus distintas etapas. Sin embargo, ello no garantiza que sea implementada de manera eficaz y eficiente. El análisis describe la dificultad con la que los impactos ambientales de los proyectos de inversión son puestos en conocimiento de los ciudadanos interesados durante los procedimientos de participación ciudadana.

En ese sentido, a partir del análisis de los casos estudiados, los cuales fueron seleccionados a partir de una revisión periodística y legal, se plantean recomendaciones y soluciones para lograr que la aplicación de los mecanismos de participación puedan ser ejecutados correctamente en beneficio de la sociedad, de la empresa y del Estado chileno.

Siglas y acrónimos

CNE	Comisión Nacional de Energía
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CONAMA	Comisión Nacional de Medio Ambiente
COREMA	Comisión Regional de Medio Ambiente
GOBMAR	Gobernación Marítima de Valparaíso
DGA	Dirección General de Aguas
DIA	Declaración de impacto ambiental
EIA	Estudio de impacto ambiental
ICE	Informe Consolidado de Evaluación
ICSARA	Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones
LBGMA	Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
OGUC	Ordenanza General de Urbanismo y Construcción
PAS	Permiso Ambiental Sectorial
RCA	Resolución de Calificación Ambiental
RILES	Residuos Industriales Líquidos
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
SEA	Servicio de Evaluación Ambiental
SEC	Superintendencia de Electricidad y Combustibles
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
SERNAGEOMIN	Servicio Nacional de Geología y Minería
SERNAPESCA	Servicio Nacional de Pesca
SERNATUR	Servicio Nacional de Turismo
SMA	Superintendencia del Medio Ambiente
SISS	Superintendencia de Servicios Sanitarios

Introducción

En el presente informe¹, se ha buscado brindar una mirada sistematizada de la forma como la participación pública se materializa a lo largo de la evaluación de los proyectos que ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), y de cómo esta variable es capaz de incidir en la incorporación de criterios ambientales por parte de la autoridad administrativa encargada de la evaluación ambiental de dichos proyectos.

Para lograr lo anterior, en primer término se explicará la forma como se organiza y funciona el SEIA en Chile, tanto a nivel institucional como normativo, y cómo se materializa el principio de participación pública a lo largo de sus distintas etapas. De esta forma, se persigue entregar una visión de aquellos aspectos que permean al SEIA y que se reproducen de forma sistemática y homogénea en todas las evaluaciones de proyectos.

Luego se explicarán y analizarán cuatro casos representativos de distintas circunstancias que pueden ocurrir en la evaluación ambiental de un proyecto, en los que se aborda la variable institucional-técnica, la manera en que se desarrollaron los procesos de participación ciudadana y el contexto político y social que caracterizó a cada proceso. Estos casos corresponden al proyecto minero Manganese Los Pumas, la central termoeléctrica Campiche, la Central Geotérmica Curacautín y la planta de fabricación de cervezas y bebidas CCU de Paine, los que fueron escogidos por estimarse que daban cuenta de particularidades relevantes que servían para dilucidar las interrogantes planteadas por la contraparte técnica.

La metodología empleada para escoger los casos de estudio y para recabar y analizar la información fue la siguiente: En primer término, se hizo un barrido en medios de comunicación virtuales y en las bases de datos del equipo consultor, para determinar aquellos casos que habían tenido un impacto social y ambiental significativo y en los cuales la participación pública hubiese jugado un rol preponderante, ya sea por haber sido positivamente considerada o por haber sido soslayada pese a contar con sustento técnico y/o normativo. Luego, se contrastó esta información con opinión experta². Una vez determinados los cuatro casos, se accedió a los expedientes de evaluación ambiental de los proyectos y se procedió a analizar los estudios de impacto ambiental (EIA) y declaraciones de impacto ambiental (DIA), los pronunciamientos que realizaron cada una de las autoridades ambientales a lo largo de la evaluación, los adendas que presentaron los titulares para responder a las observaciones planteadas por los organismos competentes, las observaciones ciudadanas introducidas en los espacios formales de participación en el SEIA y, finalmente, el acto administrativo de término por medio del cual la autoridad aprobó o rechazó el proyecto. Además, atendido el hecho de que en ocasiones la ciudadanía se manifestó no solamente dentro del procedimiento administrativo de evaluación ambiental, sino también por canales parainstitucionales (movilizaciones sociales) y judiciales, se procedió a recopilar las apariciones de las comunidades ligadas a cada proyecto en los medios de comunicación, las noticias y declaraciones públicas vertidas por los principales actores sociales, y los expedientes de acciones judiciales por medio de las cuales se hubiese intentado impugnar la resolución que aprobó o rechazó alguno de los proyectos. De esta forma pudimos obtener una visión global de las principales variables que influyeron en los proyectos escogidos, la que fue contrastada con nuestro conocimiento de los casos.

1 La información empleada para la elaboración del presente documento comprende hasta junio del 2016.

2 Agradecemos especialmente la colaboración de la abogada de la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), Daniella Ramírez, quien nos aportó con su experiencia antecedentes relevantes para definir los casos de análisis.

1. Breve descripción del marco legal e institucional del SEIA en Chile

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en Chile descansa sobre la base de la Ley N° 19.300 de 1994 de Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA), la Ley N° 20.417 del 2010, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), y el Decreto Supremo N° 40 del 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que aprobó el nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

De las definiciones contenidas en la LBGMA, es posible conceptualizar el SEIA como un instrumento de gestión ambiental conformado por un procedimiento a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental, el cual, basado en un estudio³ o una declaración de impacto ambiental⁴, determina si el impacto que producirá una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes, ponderando para ello el nivel de la alteración que provocará al medio ambiente⁵ (Artículo 2°, literales k y l, LBGMA). Por otro lado, desde una perspectiva procesal, podemos definir el SEIA como un procedimiento administrativo especial, formal y reglado, que se encuentra constituido por una sucesión de actos de trámite, vinculados entre sí, que tiene por finalidad determinar si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes, y que concluye con un acto administrativo terminal representado por la resolución de calificación ambiental (RCA)(Guzmán 2012:131).

En Chile, el SEIA tiene un carácter eminentemente preventivo en orden a evitar que se generen impactos ambientales significativos sin que estos sean previamente analizados. Esto supone que cuando un determinado proyecto encuadra dentro de las hipótesis de actividades que deben ingresar al SEIA, contempladas en la ley (Artículo 10°, LBGMA), este no podrá nunca ejecutarse mientras no obtenga una RCA favorable, so pena de ser sancionado con importantes multas –de hasta US\$ 8.795.000– y con la obligación de someterse al procedimiento de evaluación ambiental, toda vez que la ejecución de una actividad o proyecto que debió ingresar al SEIA, sin hacerlo, llamada “elusión”, está catalogada entre las infracciones previstas por la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente⁶.

3 Los proyectos deberán ingresar al SEIA mediante un EIA, en vez de una DIA, cuando presenten alguna de las características o circunstancias a las que se refiere el Artículo 11° de la Ley N° 19.300, esto es; a) riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos; b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire; c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; d) localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos y glaciares, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar; e) alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y f) alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

4 Las principales diferencias entre un EIA y una DIA radican en que el primero, además de ser mucho más completo y riguroso, debe incorporar una descripción de la línea de base, la cual debe precisar el área de influencia del proyecto; incorporar un contingente de medidas de mitigación, compensación o reparación, según corresponda; y un adecuado plan de seguimiento para las variables ambientales afectadas. Además, en el procedimiento iniciado por EIA la participación ciudadana procede siempre por un plazo de 60 días, mientras que en el caso de una DIA, solo en hipótesis calificadas, a saber, en la medida que así lo decreta la Comisión de Evaluación Ambiental o el director ejecutivo del SEA, en su caso, previa petición fundada en que el proyecto genera cargas ambientales para las comunidades próximas, formulada por a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, o como mínimo diez personas naturales directamente afectadas.

5 La ley chilena define de modo amplio el medio ambiente, señalando que es el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones (Artículo 2°, literal II).

6 El organismo encargado de la fiscalización y sanción de los incumplimientos a la normativa ambiental en Chile es la Superintendencia del Medio Ambiente, órgano público descentralizado que fue creado en el año 2010 por la Ley N° 20.417, que empezó a ejercer sus funciones a finales del año 2012, en razón de que su entrada en funcionamiento estuvo supeditada a la instalación en nuestro país de los tribunales ambientales. Las sanciones que puede imponer la SMA en el ejercicio de sus funciones son: a) amonestación por escrito; b) multas de una a diez mil unidades tributarias anuales (una UTA equivale aproximadamente a US\$ 882); c) clausura temporal o definitiva; y d) revocación de la Resolución de Calificación Ambiental (Artículo 38°, Ley N° 20.417).

Este sistema juega un importante rol integrador respecto de los demás instrumentos de gestión ambiental existentes en Chile, ya que durante el procedimiento de evaluación, una de las variables a considerar es la avenencia del proyecto respecto de otros instrumentos, como son las normas de calidad ambiental, las normas de emisión, los planes de prevención y los de descontaminación, entre otros. Asimismo, para asegurar el cumplimiento de la normativa ambiental, e inspirado en criterios de economía procesal, el SEIA consagra el principio de la ventanilla única, en virtud del cual todos los organismos sectoriales con competencia ambiental deben pronunciarse respecto del proyecto en el mismo procedimiento, coordinado por un solo organismo, y todos los permisos ambientales sectoriales (PAS) que están a su cargo deben ser entregados en la misma instancia, al punto de estar obligados a comunicar a la SMA cada vez que se les solicite uno de dichos permisos, indicando si se acompañó o no la respectiva RCA (Artículo 24º inc. IV, LBGMA).

Si bien la dirección del SEIA se encuentra a cargo del SEA, el organismo a cargo del procedimiento de evaluación ambiental, y de dictar la RCA, es, por regla general, la Comisión de Evaluación Ambiental de la región respectiva, la cual está integrada por el intendente de la región⁷, que la preside, por los secretarios regionales ministeriales (SEREMI)⁸ de Medio Ambiente, de Salud, de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Energía, de Obras Públicas, de Agricultura, de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones, de Minería, y de Planificación, y por el director regional del SEA⁹. Excepcionalmente el procedimiento será substanciado por la dirección ejecutiva del SEA en aquellos casos en que el proyecto afecte más de una región.

El procedimiento de evaluación ambiental, que se inicia por iniciativa de los titulares o por requerimiento de la SMA, en su caso, comienza con un examen de admisibilidad para verificar que el EIA o el DIA cuentan con los contenidos mínimos que exige la ley; luego de lo cual, se solicita al gobierno regional, a la municipalidad y a los órganos de la administración del Estado con competencia ambiental, que se pronuncien de forma fundada respecto de si el proyecto cumple o no con la normativa vigente que es competencia de cada uno de ellos, y en caso contrario, soliciten aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al titular. Estas solicitudes se aúnan en un documento denominado informe consolidado de solicitud de aclaraciones, rectificaciones y/o ampliaciones (ICSARA), y el titular del proyecto debe responderlas mediante una adenda. Luego de ello puede ocurrir que todas las autoridades se pronuncien conformes o que se hagan nuevas solicitudes de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, y así sucesivamente.

Una vez obtenida la aprobación de todos los organismos que participan de la evaluación, o en caso de que el titular no hubiese presentado dentro de plazo la respectiva adenda, se dictará el informe consolidado de evaluación (ICE), el cual debe contener los pronunciamientos fundados de los órganos competentes, la evaluación técnica de las observaciones planteadas por la comunidad, y una recomendación de

7 Los intendentes son las autoridades públicas encargada de la administración del país a nivel regional y dependen de la exclusiva confianza del presidente de la República, lo que supone que son escogidos y removidos del cargo por su sola voluntad.

8 Las secretarías regionales ministeriales son órganos desconcentrados de los ministerios de Estado de Chile, en cada una de las regiones. Están dirigidas por un Secretario Regional Ministerial (SEREMI), quien posee la condición de representante del ministerio respectivo en la región y, además, es el colaborador directo del intendente, y está subordinado al mismo en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del gobierno regional; con todo, debe ajustarse a las instrucciones de carácter técnico y administrativo que impartan los correspondientes ministerios.

Los secretarios regionales ministeriales son nombrados por el presidente de la República, de entre las personas que figuren en una terna elaborada por el intendente respectivo, y oyendo al efecto al ministro del ramo (Ley N° 19.175 - Ley Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional).

9 Si bien la Comisión de Evaluación Ambiental se encuentra conformada por organismos con competencias técnicas en materia ambiental, salvo el intendente de la región, su finalidad no es propiamente la protección ambiental. Se trata más bien de un cuerpo colegiado ad hoc, conformado por distintos actores de la administración, que tiene por fin evaluar los proyectos que ingresan al SEIA y corroborar que cumplan con la normativa ambiental. En este sentido, podría señalarse que ejerce un rol revisor, lo que se refleja, por ejemplo, en que su decisión no puede contravenir el informe consolidado de evaluación en lo que se refiere a los aspectos normados en la legislación ambiental (Artículo 9º bis LBGMA). Con todo, cabe señalar que los SEREMI corresponden a autoridades administrativas por medio de los cuales se desconcentran los ministerios, por lo que sus decisiones, si bien siempre deben ser fundadas y en ocasiones son reclamables, pueden ir permeadas de criterios políticos que desatiendan el llamado a la protección del medio ambiente. Lo mismo ocurre con el intendente de la región.

aprobación o rechazo al proyecto (Artículo 9° bis LBGMA). En relación con este Informe, cabe destacar una de las innovaciones que introdujo la Ley N° 20.417 orientada a disminuir la discrecionalidad de la evaluación, en virtud de la cual, la autoridad ambiental debe aprobar o rechazar el proyecto sometido al SEIA solo en virtud del ICE en relación con los aspectos normados en la legislación ambiental vigente (Artículo 9° bis). Esto quiere decir que, aun cuando el ICE no predetermina inexorablemente la RCA, sí la condiciona en lo que se refiere a aspectos que tienen una regulación puntual en la legislación ambiental.

Elaborado el ICE, la Comisión de Evaluación Ambiental o el director ejecutivo, en su caso, dictarán la RCA respectiva, la cual puede rechazar la iniciativa o aprobarla, ya sea condicionándola al cumplimiento de determinadas exigencias¹⁰ o de forma pura y simple. Luego, durante su fase de construcción, operación y cierre, el proyecto deberá ajustarse estrictamente al contenido de la RCA, materia que será fiscalizada por la SMA. La RCA podrá impugnarse, ya sea por el titular del proyecto o por quienes hubiesen formulado observaciones al proyecto durante el proceso de participación ciudadana si estas no fueron debidamente consideradas, ante un Comité conformado por los ministros del Medio Ambiente, Salud, Economía, Fomento y Turismo, Agricultura, Energía y Minería, tratándose de un EIA o una DIA transregional, o ante la Dirección Ejecutiva del SEA tratándose de una DIA simple¹¹. La resolución que dicten estos organismos será reclamable ante el Tribunal Ambiental¹².

Dictada una RCA, y vencidos los plazos para deducir recursos en su contra, o habiendo sido impugnada y encontrándose firme y ejecutoriada la sentencia, se encontrará establecido con plena certeza el marco bajo el cual se construirá y ejecutará el proyecto¹³. Esto no quiere decir que la normativa aplicable al proyecto se torne inalterable, pues este acto administrativo de término otorga un permiso de funcionamiento que está sujeto no solo a las condiciones que en él se explicitan, sino también al cumplimiento del ordenamiento jurídico, y si este último se modifica, el titular deberá hacer los ajustes respectivos a su proyecto.

En cuanto al seguimiento del proyecto ya aprobado, más allá de que cada una de las exigencias y compromisos asumidos por el titular en la RCA son monitoreadas por medio de la fiscalización que realizan

10 Las exigencias deben fundarse en criterios técnicos y deben haber sido formuladas por los organismos que participaron de la evaluación (Artículo 25° inciso II de la LBGMA).

11 Artículo 20° de la LBGMA: En contra de la resolución que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a una Declaración de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante el Director Ejecutivo. En contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante un comité integrado por los Ministros del Medio Ambiente, que lo presidirá, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería. Estos recursos deberán ser interpuestos por el responsable del respectivo proyecto, en el plazo de treinta días contado desde la notificación de la resolución recurrida. La autoridad competente resolverá, mediante resolución fundada, en un plazo fatal de treinta o sesenta días contados desde la interposición del recurso, según se trate de una Declaración o un Estudio de Impacto Ambiental.

Con el objeto de resolver las reclamaciones señaladas en el inciso primero, el Director Ejecutivo y el Comité de Ministros podrá solicitar a terceros, de acreditada calificación técnica en las materias de que se trate, un informe independiente con el objeto de ilustrar adecuadamente la decisión. El reglamento establecerá cómo se seleccionará a dicho comité y las condiciones a las que deberá ajustarse la solicitud del informe.

En el caso de los Estudios de Impacto Ambiental, el Comité de Ministros deberá solicitar siempre informe a los organismos sectoriales que participaron de la evaluación ambiental.

De lo resuelto mediante dicha resolución fundada se podrá reclamar, en el plazo de treinta días contado desde su notificación, ante el Tribunal Ambiental, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 60° y siguientes de esta ley.

12 Los Tribunales Ambientales son órganos jurisdiccionales especiales, colegiados, cuya función es resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento. Su organización, competencias y funcionamiento se encuentran regulados en la Ley N° 20.600 de junio del 2012, que crea los Tribunales Ambientales.

Entre sus principales funciones están el conocimiento de las demandas para obtener la reparación de daño ambiental, de las reclamaciones contra las resoluciones dictadas por la SMA y de las reclamaciones contra la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo que se pronuncia sobre el reclamo a la RCA.

13 No obstante, reconociendo el legislador que existen determinadas circunstancias de hecho que pueden alterar el sustrato en base al cual se otorgó la aprobación de un proyecto, la ley permite, excepcionalmente, que la RCA sea revisada de oficio o a petición del titular o del directamente afectado, cuando ejecutándose el proyecto, las variables evaluadas y contempladas en el plan de seguimiento sobre las cuales fueron establecidas las condiciones o medidas, hayan variado sustantivamente en relación a lo proyectado o no se hayan verificado, todo ello con el objeto de adoptar las medidas necesarias para corregir dichas situaciones (Artículo 25° quinquies de la LBGMA).

periódicamente las autoridades administrativas competentes, todos los proyectos que ingresan al SEIA mediante un EIA, deben presentar un plan de seguimiento concreto para cada componente ambiental, el cual, luego de la evaluación, es integrado en la RCA con las modificaciones que se le hayan hecho durante el proceso, señalándose acciones de medición específicas, el tipo de monitoreo o seguimiento de que se trata, el método o procedimiento de medición que se debe aplicar, el impacto ambiental asociado y la frecuencia con la que se deben entregar los resultados de estos monitoreos a la autoridad.

De la participación ciudadana en el SEIA

Dentro de las principales características del SEIA se encuentra la consagración del principio de participación ciudadana, en cuya virtud, aquellos afectados por un proyecto sometido a evaluación pueden formular observaciones al mismo, para que estas sean debidamente ponderadas por la autoridad ambiental en la decisión final (Artículo 29° inc. III, LBGMA), pudiendo incluso impugnarla si estiman que sus objeciones no fueron consideradas conforme a derecho.

Con el fin de dar cumplimiento al citado principio, la ley dispone que cualquier persona puede imponerse al contenido de un proyecto sometido al SEIA, por ello, obliga a los titulares a publicar en el Diario Oficial y en un periódico de circulación nacional o regional un extracto visado de sus proyectos y a anunciar mediante avisos a su costa, en medios de radiodifusión de alcance local, la presentación del estudio o la declaración, el lugar en donde se encuentran disponibles los antecedentes de estos y el plazo para realizar observaciones (Artículos 28°, 30° y 30° ter LBGMA). Asimismo, la ley obliga a la administración del Estado a asegurar el libre acceso al expediente físico y electrónico de la evaluación, el cual contiene todos los documentos aportados por el titular del proyecto, los pronunciamientos emitidos por los organismos sectoriales que participan de la evaluación y las resoluciones que se dictan a lo largo del procedimiento.¹⁴

El mayor inconveniente en relación con el acceso a los procedimientos de evaluación ambiental, criticado in extenso por las organizaciones de la sociedad civil¹⁵, es que los EIA y las DIA, así como los pronunciamientos de los organismos que participan de la evaluación, son tan técnicos que se hace muy difícil la comprensión de los mismos para gran parte de la comunidad. Esto, sumado al hecho de que para los mecanismos de participación ciudadana no existen financiamiento estatal o entidades públicas destinadas a apoyar o asesorar a la comunidad, sino que son los propios terceros los encargados de informarse sobre el proyecto y hacer llegar sus aprensiones a la entidad evaluadora, en los plazos establecidos en la ley, muchas veces torna compleja una participación pública informada y rigurosa.

Cabe destacar que en el sistema chileno, los estudios y las declaraciones de impacto ambiental son elaborados y costeados exclusivamente por el titular del proyecto, quien no tiene obligación de incluir a las comunidades en esta etapa y tiene plena libertad para escoger el equipo consultor que los realizará, siendo solo sobre la base de este estudio técnico que las autoridades emiten sus pronunciamientos. Además, sin perjuicio de lo que puedan señalar durante la evaluación las autoridades, son también los mismos titulares los que escogen la vía de ingreso al SEIA, esto es, la DIA o el EIA.

14 En los casos analizados, y por experiencia del equipo consultor, en cada proyecto ingresado al SEIA estas medidas de publicidad son cumplidas rigurosamente.

15 Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). Informe anual "Situación de los Derechos Humanos en Chile 2011". Santiago de Chile, pp. 167 y ss.

2. Presentación y análisis de cada uno de los proyectos comprendidos por el informe

Los dos primeros corresponden a casos en los que las variables ambientales fueron eficazmente incorporadas, los dos casos restantes corresponden a casos en los que las variables ambientales no fueron eficazmente incorporadas.

2.1. CCU de Paine

El proyecto Planta CCU de Paine, propiedad de Compañía Cervecerías Unidas S.A. (CCU), empresa que forma parte del holding de uno de los grupos económicos más poderosos de Chile (Luksic), consistía en la construcción y operación de una planta para la fabricación de cervezas y bebidas, incluyendo instalaciones de servicios y despacho de productos a centros de distribución. La planta, a ubicarse en la comuna de Paine, Región Metropolitana, pretendía desarrollarse por etapas y al final de ellas (año 2032) tener una capacidad para producir anualmente 300 millones de litros de cerveza y 1200 millones de bebidas. Para ello, se debían extraer 400 litros de agua subterránea por segundo, pudiendo llegarse a consumir hasta 24 millones de litros de agua diariamente¹⁶.

El proyecto fue ingresado al SEIA mediante una DIA el día 16 de septiembre del año 2013, y desde esa fecha los vecinos del sector, apoyados posteriormente por la municipalidad de Paine, desarrollaron una fuerte oposición tanto fuera como dentro del SEIA, principalmente por el impacto que la operación de la planta tendría en la disponibilidad de los recursos hídricos y la contaminación que provocaría en los elementos suelo y agua, situación particularmente grave, atendido el hecho de que la zona de Paine se caracteriza por ser eminentemente agrícola. El día 20 de mayo del 2014, luego de diversas manifestaciones sociales, la Comisión de Evaluación Ambiental terminó por rechazar el proyecto, arguyendo principalmente que dadas su naturaleza y características, no era posible descartar que se produjera una alteración significativa del medio ambiente, particularmente en la calidad del suelo y sobre las napas de agua, lo que hacía necesaria la presentación de un EIA y no de una simple DIA¹⁷.

2.1.1. Aspectos institucionales y técnicos del procedimiento del EIA

Como se señaló en un inicio, el organismo a cargo de dictar la RCA es la Comisión de Evaluación, la que debe corroborar que el proyecto cumpla con la normativa ambiental. En este caso en particular, la RCA que rechazó en definitiva el proyecto hizo eco de lo que señalaron durante la evaluación cada uno de los organismos sectoriales con competencia ambiental, los que desde un principio manifestaron sus aprensiones. En este sentido, dichos organismos fueron enfáticos en señalar que la DIA con la cual se había solicitado la evaluación del proyecto era insuficiente, toda vez que la descripción del área de influencia era defectuosa e imprecisa, no permitía predecir con precisión los impactos que se provocarían y porque sobre la base de los datos entregados se podía prever que el proyecto generaría impactos significativos a nivel de suelo y recursos hídricos; una circunstancia particularmente grave en atención a que la zona de emplazamiento del proyecto se caracteriza por la actividad agrícola y porque actualmente pasa por un periodo de vulnerabilidad hídrica (sequía).

16 http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=2128580397

17 http://seia.sea.gob.cl/archivos/ICE_Planta_CCU_Paine.pdf

Por ello, gran parte de los organismos señalaron que era conveniente que el proyecto ingresara mediante un EIA y no una DIA, ya que en este caso, además de acreditarse que el proyecto cumple con la normativa ambiental, se deben proponer medidas de mitigación, compensación y reparación y un plan de seguimiento de las variables ambientales.

Dentro de los pronunciamientos a los que se hace referencia en el párrafo anterior, los más relevantes fueron los siguientes¹⁸:

- **Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN):** No se acompaña plan de cierre o abandono, y este es imprescindible, pues la empresa generará residuos peligrosos.
- **Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS):** Solicita aclaraciones sobre el proceso de generación de residuos industriales líquidos (RILES) y exige un plan de medidas de contingencia para diversos casos.
- **Servicio Agrícola y Ganadero (SAG):** El titular debe reclasificar con precisión los tipos de suelo donde se propone instalar la industria para permitir una adecuada evaluación, ya que en la DIA se señala que las 50 hectáreas que abarca el proyecto corresponden a un solo tipo de suelo, en circunstancias que a este organismo le consta que existen por lo menos 3 de ellos, uno de los cuales es “suelos de Alto Valor Ambiental”, el cual debe ser consignado para efectos de determinar la magnitud de la compensación por su pérdida.

Además, no se informa claramente cuál será la demanda total de aguas subterráneas, siendo necesario que se evalúe con precisión el impacto que se producirá en estas materias. La información se encuentra dispersa e incompleta en la DIA.

No se analiza en detalle la posible modificación de la composición química y física de las aguas superficiales del estero de Paine debido al funcionamiento de las plantas de RILES y de las plantas de tratamiento de aguas servidas (PTAS).

Se debe señalar cuáles serán las medidas para evitar la posible contaminación del suelo, del agua y de los recursos naturales renovables, con miras a mantener los ambientes agropecuarios.

- **SEREMI de Medio Ambiente:** El proyecto se emplaza en una zona con alta vulnerabilidad del acuífero, y con el objeto de prevenir la contaminación de los recursos suelo y agua, se requiere que se envíen más antecedentes sobre la disposición y tratamiento de residuos y que se informe respecto de las medidas que adoptará el titular en caso de producirse afloramiento de aguas subterráneas o ruptura del sello de la napa freática.
- **Municipalidad de Paine:** El proyecto se ubica en una zona rural, por lo que el uso del suelo no permite su ejecución. Se deberá solicitar las autorizaciones de cambio de uso de suelo, según lo establece la ley.
- **SEREMI de Agricultura:** La evaluación del impacto en la fauna es deficiente. Se solicita mayor precisión en la información relativa a los RILES y se hace presente que se requiere autorización de la Asociación de Canalistas para verterlos al estero.

Dada la magnitud del impacto físico-ambiental de este proyecto, vale decir la conversión de 50 hectáreas de suelo agrícola a industrial, se considera insuficiente la descripción y evaluación

18 Los distintos pronunciamientos a los que se hace referencia en este acápite es posible verlos en línea en el siguiente link: http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=2128580397

efectuada por el titular, pues este tipo de suelos cumple funciones y servicios ambientales que no fueron considerados.

Hay un alto grado de omisión de información y falta de precisión. Además, faltan medidas de mitigación y compensación que se hagan cargo de los posibles impactos de este proyecto.

- **Dirección General de Aguas (DGA):** En razón de que la zona donde se instalará el proyecto corresponde a un área de acuíferos con alta vulnerabilidad, se exigen más antecedentes sobre las napas y su profundidad. Además, se solicita indicar todas las medidas contempladas para que en caso de derrame involuntario de residuos líquidos estos no escurran a cursos de aguas superficiales próximos o percolen a través del suelo contaminando aguas subterráneas.

Tomando en cuenta que ante una grave disminución de los recursos hídricos disponibles en el acuífero de Paine, este ha sido declarado área de restricción para nuevas explotaciones de aguas subterráneas, se indica al titular que deberá acreditar la posesión de la totalidad de los derechos de aprovechamiento de agua en dicho acuífero requeridos por la planta para su funcionamiento, en forma previa a la entrada en operación.

- **Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA):** El titular no considera la fauna acuática y sus ecosistemas para efectos de la descripción del área de influencia ni señala cómo se verá afectada por la descarga de Riles.

2.1.2. Participación pública

En este caso en particular, el único mecanismo de participación pública que se llevó a cabo fue el mínimo establecido en la ley, esto es, la apertura de un plazo de 20 días dentro del cual las personas afectadas por el proyecto pudieron concurrir a manifestar por escrito sus aprensiones. Con todo, cabe recalcar que en este caso, como el proyecto se sometió a evaluación a través de una DIA, y que en estos procedimientos la participación no es la regla general sino que se decreta por el Director Regional del SEA cuando es solicitada por un grupo de personas, conforme a la ley, este espacio de participación pública se abrió únicamente porque en el plazo de 10 días contados desde la publicación del proyecto en el Diario Oficial se realizó una solicitud formal al SEA por parte de un grupo de vecinos que se verían directamente afectados por la construcción de la planta. De no haber mediado este acto petitorio, este procedimiento no hubiese contado con participación pública de ningún tipo, pues durante la fase de *scoping* no hubo acercamiento alguno por parte del titular del proyecto a la comunidad.

Dentro de este proceso, el nivel de participación fue alto, constando las observaciones de 8 personas jurídicas –principalmente juntas vecinales en representación de sus miembros– y al menos 191 personas naturales. Las principales objeciones que la ciudadanía formuló fueron que el proyecto generaría impactos en la salud de las personas a causa de la generación de emisiones atmosféricas y por la falta de consideración de riesgos naturales; que el proyecto afectaría negativamente la fauna nativa del sector y que el titular no se hacía cargo de este impacto ni lo evaluaba apropiadamente; que se producirían efectos adversos significativos en los componentes ambientales agua y suelo y en el valor paisajístico de la zona, así como en el sistema de vida y costumbres de las comunidades de parceleros de Paine; que los RILES que produciría la planta impactarían en los acuíferos, y consecuentemente en la agricultura y la salud de la población; y finalmente, que la zona presenta un elevado grado de escasez hídrica, por lo que la implementación del proyecto podría dejar a la comuna virtualmente sin recursos hídricos para el consumo y el riego¹⁹.

19 http://seia.sea.gob.cl/archivos/RCA_328-2014_Planta_CCU_Paine.pdf

Dada la naturaleza de los impactos reclamados por la comunidad de Paine, su posición se circunscribía al rechazo total del proyecto antes que a una modificación del mismo, sin perjuicio de que se criticara también que por la magnitud de los impactos que se provocarían, el proyecto debería haber ingresado al SEIA mediante un EIA y no una DIA.

Al final de la evaluación, las objeciones formuladas por la ciudadanía se vieron reflejadas no solo en el resultado de la evaluación ambiental –rechazo del proyecto–, sino también en los fundamentos y en la forma como se llegó a dicha decisión. En efecto, en la RCA, que cuenta con 37 páginas, 13 fueron destinadas exclusivamente a enumerar las observaciones ciudadanas, señalando quiénes las formularon y contrastándolas con los pronunciamientos que los organismos sectoriales con competencia ambiental habían realizado en la materia. No obstante, el enfoque de la autoridad no fue el mismo que el de la ciudadanía, pues en el momento de rechazar el proyecto, la Comisión de Evaluación evitó otorgarle un desvalor particular y analizar sustantivamente sus impactos ambientales y sus consecuencias, como sí lo hizo la comunidad. Por el contrario, lo que hizo la autoridad ambiental fue rechazar el proyecto con un argumento formal, señalando que el titular no dio respuesta satisfactoria a todas las aclaraciones que solicitaron los organismos que participaron de la evaluación y que, como consecuencia de ello, no era posible concluir que el proyecto no generaría los efectos a los que se refiere la ley y que obligan a ingresar al SEIA mediante un EIA y no una DIA. En consecuencia, se rechaza el proyecto por la forma como ingresó, acogiendo las aprensiones ciudadanas por la falta de rigurosidad del titular al presentar el proyecto, pero sin referirse a los impactos ambientales en sí mismos.

En relación con el estándar que asumió el titular del proyecto en cuanto a la forma de enfocar los canales de participación pública antes y durante el procedimiento de evaluación ambiental, cabe señalar que en muchos pasajes la comunidad de Paine criticó la postura de la empresa, pues en su criterio esta no se mostraba abierta a tener un diálogo transparente e inclusivo. Incluso, la comunidad se quejó de que el proyecto fuera ingresado al SEIA el día 16 de septiembre, esto es, dos días antes de las fiestas patrias, época en que la ciudadanía y los medios de comunicación se abocan totalmente a las celebraciones nacionales, lo que fue interpretado como una maniobra para que el proyecto no captara la atención de la prensa²⁰. En este orden de ideas, se criticó también el hecho de que el proyecto ingresara a través de una DIA, pues como se ha explicado, en estos casos la participación ciudadana solo procede en determinadas circunstancias y previa solicitud al SEA. Esta solicitud se hizo el último día posible, fecha en que varios de los vecinos tomaron conocimiento del plazo fatal²¹.

Finalmente, con relación a la forma como las autoridades asumieron el compromiso de fomentar la participación ciudadana y apoyar a actores vulnerables, como las comunidades indígenas, cabe destacar que en este caso, si bien no hubo afectación a estos espectros sociales, la autoridad local (municipalidad de Paine) organizó voluntariamente asambleas a las que concurrieron vecinos y algunas de las autoridades que participaron de la evaluación ambiental, para que aquellos pudiesen informarse con más profundidad sobre los alcances del proyecto y manifestar sus inquietudes²². Con todo, hay que agregar que esto no es manifestación de una política estatal sino más bien un acto atípico de la administración local.

2.1.3. Factores del contexto político y social

Durante la evaluación de este proyecto los vecinos del sector organizaron distintas acciones colectivas para manifestar su rechazo a la planta, lo que se materializó en movilizaciones, tomas de calles y

20 www.veoverde.com/2014/01/paine-contra-luksic-por-uso-de-24-millones-de-litros-de-agua-al-dia/

21 www.elciudadano.cl/2013/12/04/100365/luksic-arremete-contra-paine-mega-proyecto-ccu-pretende-secar-las-napas/

22 www.paine.cl/asamblea-por-la-ccu-refleja-rechazo-a-instalacion-de-planta-en-paine/

carreteras que paralizaron el tránsito vehicular, y mediante la disposición de carteles a lo largo de la comuna, lo que generó un impacto mediático y llevó a que los medios de comunicación registraran estos eventos y entrevistaran a los dirigentes vecinales en reiteradas ocasiones. Esta cobertura por parte de los medios de comunicación se desarrolló solo desde el momento en que el proyecto ingresó al SEIA, fecha en que se hizo pública la idea de CCU. Desde dicho momento, diversos medios de comunicación comenzaron a hacerle seguimiento al proyecto, entrevistando a miembros de la comunidad, haciendo reportajes en la zona de Paine y llevando a cabo investigaciones, como la del Centro de Investigación Periodística (CIPER)²³, que entrevistó al alcalde de Paine y reveló que uno de los representantes del proyecto era el exdirector de la Dirección General de Aguas e informó algunos datos técnicos sobre la efectiva cantidad de agua que extraería la planta durante su funcionamiento.

Si bien el proyecto tuvo un impacto social significativo, cabe destacar que la autoridad política se apegó a las reglas de la probidad y no emitió declaraciones en favor o en contra del proyecto. Así, más allá de los pronunciamientos que debían hacer las autoridades dentro del SEIA, no hubo manifestaciones públicas sobre la evaluación del proyecto.

2.1.4. Consideraciones finales

Como queda de manifiesto tras el análisis de los pronunciamientos de los organismos que participaron de la evaluación de este proyecto, la DIA con la que se ingresó al SEIA presentó graves falencias y no alcanzó a satisfacer el estándar mínimo de exigencia dada la magnitud del proyecto y sus impactos. La descripción del área de influencia fue inadecuada e incompleta, no se evaluaron con precisión los impactos sociales y ambientales ni se consideró el efecto sinérgico vinculado con la operación de la planta sumada a las otras actividades, particularmente agrícolas, que se ejecutaban en la zona.

En este contexto, el caso de la Planta CCU de Paine fue escogido y circunscrito en esta sección, por cuanto da cuenta de un procedimiento en el cual las variables ambientales, puestas en la palestra pública por una ciudadanía organizada y empoderada, apoyada por la autoridad local, fueron consideradas efectivamente por la autoridad evaluadora, la cual, tras un análisis exhaustivo de los antecedentes, optó por no aprobar el proyecto basada exclusivamente en consideraciones de carácter ambiental y normativo. De esta forma, se optó por rechazar el proyecto, ya que la información entregada por el titular no permitía concluir que el patrimonio ambiental y patrimonial de la zona no se vería afectado de forma significativa, lo cual constituye uno de los efectos que conforme a la ley hacen obligatorio el ingreso del proyecto al SEIA mediante el instrumento de evaluación más exigente: un estudio de impacto ambiental que es aquél que incluye una línea de base y medidas de mitigación, reparación y compensación. En este sentido, este proyecto terminó siendo rechazado por haber sido negligente el titular al momento de optar por ingresar al SEIA mediante una DIA en lugar de un EIA, lo que llevó a que no se pudiesen identificar con rigurosidad los impactos ambientales y las medidas para mitigarlos, compensarlos y/o repararlos, lo cual fue en definitiva el objeto del reproche de la autoridad.

2.2. Central Geotérmica Curacautín

El proyecto Central Geotérmica Curacautín está ubicado en el sur de Chile, en la Región de la Araucanía, y consiste en la construcción y operación de una central geotérmica de generación de energía eléctrica, emplazada en una zona de 18 hectáreas, que utiliza el vapor derivado de los fluidos a altas temperaturas presentes en reservorios geotérmicos, extraído de pozos profundos.

23 <http://ciperchile.cl/2014/02/06/ex-director-de-la-dga-lidera-proyecto-de-ccu-en-zona-donde-el-mismo-prohibio-extraer-mas-agua/>

Este proyecto fue ingresado por primera vez al SEIA el día 22 de agosto del año 2011 con una DIA, lo que suponía un procedimiento de evaluación menos riguroso. Sin embargo, debido al fuerte revuelo social que produjo este hecho²⁴, sumado a que tanto la municipalidad de Curacautín como la SEREMI de Medio Ambiente lo hicieron presente prematuramente durante la evaluación, el titular optó voluntariamente por desistir dos meses después, y, correspondiendo al interés de la ciudadanía, reingresarlo con un EIA luego de cinco meses. Durante esta evaluación, la ciudadanía participó activamente a través de los canales institucionales, y sus aportes fueron explícitamente acogidos por la autoridad ambiental, particularmente en relación con ampliar la línea base del proyecto hacia aspectos no considerados con acuciosidad, como la flora, la fauna y los glaciares. Finalmente, el proyecto fue aprobado el día 27 de mayo del 2013 incorporando variables ambientales distintas de las que la ciudadanía manifestó.

2.2.1. Aspectos institucionales y técnicos del procedimiento del EIA

Durante la segunda evaluación ambiental de la Central Geotérmica Curacautín, esto es, cuando ingresó mediante un EIA, cuatro ICSARA se elaboraron antes de que los organismos sectoriales con competencia ambiental que participaron entregasen su aprobación al proyecto. La mayoría de estos organismos emitió extensos pronunciamientos en los que se hicieron exigencias o se solicitaron aclaraciones técnicas para entender a cabalidad las implicancias del proyecto. Dentro de estas observaciones, aquellas con carácter ambiental más relevante fueron las siguientes²⁵:

- **Corporación Nacional Forestal (CONAF):** En consideración a que se detectaron impactos ambientales potenciales sobre el componente vegetación y flora, se solicita al titular ampliar la información respecto a la definición del área de influencia del proyecto en esta materia.
- **SERNAGEOMIN:** Se deben incorporar estimaciones de impacto así como propuestas de monitoreo, en relación con la posibilidad accidental de interconexión de fluido geotérmico y alguno de los acuíferos superficiales.

En relación con las llamadas “áreas de riesgo”, referidas fundamentalmente a fenómenos de sismicidad y vulcanismo, el informe del titular es demasiado escueto y no da cuenta de la información pública disponible.

- **SERNAPESCA:** Considerando que el proyecto está emplazado en el área donde nacen las aguas de tres importantes ríos, se requiere que el titular entregue la línea base limnológica de biodiversidad acuática (peces y crustáceos) y de calidad de aguas de dichos cuerpos de agua. Especial atención requiere el río Villucura, pues está ubicado en un sitio prioritario para la biodiversidad (fundo Villucura) y contiene biota acuática nativa en diferentes estados de conservación.

Se solicita al titular modelar los efectos del calor emanado al ambiente por el proyecto y determinar si tendrá efectos negativos sobre la formación y precipitación de agua nieve en el área de influencia, pues los volúmenes de nieve existentes naturalmente conforman el reservorio natural para distintos cursos de agua.

Se solicita modelar el efecto de las emanaciones de sulfuro de hidrógeno (H₂S) a la atmósfera y determinar si existirán efectos negativos sobre el medio ambiente, especialmente en los cursos

24 www.soychile.cl/Temuco/Sociedad/2011/10/04/42560/GGE-Chile-retiro-su-declaracion-de-impacto-ambiental-de-central-geotermica-en-Curacautin.aspx

25 Los distintos pronunciamientos a los que se hace referencia en este acápite es posible verlos en línea en el siguiente link: http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=6683423

de agua y su biodiversidad. Se estima que existe la potencialidad de generación de precipitaciones con H_2S (lluvia ácida), o la acumulación de este gas en la nieve y el posterior escurrimiento por deshielo hacia los cursos de agua (agua acidificada).

- **SAG:** El titular señala que no existen vegas, bofedales o humedales que pudiesen ser afectados por el proyecto; sin embargo, mediante visitas a terreno el servicio observó la presencia de estas formaciones, por lo que deben describirse detalladamente e incorporar planes de monitoreo constante.

La línea base entregada por el titular en relación con la fauna es insuficiente y poco comprensiva. Se solicita ampliarla con un diseño de muestreo adecuado.

- **DGA:** Es necesario definir con precisión las principales características de los glaciares aledaños, así como establecer planes de monitoreo constante.

Se considera que los antecedentes de geoquímica expuestos por el titular no son concluyentes para demostrar la desconexión entre el recurso geotérmico y los reservorios de aguas termales. Es necesario ampliar y detallar.

- **Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR):** Se exige al titular monitorear constantemente las fuentes de aguas termales y comprometer medidas y planes de emergencia en caso de afectarlas.
- **SEREMI de Salud:** Se solicita al titular indicar fundadamente que la adición de productos químicos en el agua geotermal que se inyectará al pozo no generará una alteración significativa en su calidad.
- **SEREMI de Medio Ambiente:** El titular señala que no existen vegas ni bofedales en la zona; pero esto no es correcto. Es necesario que el titular acredite que no se verán afectados.

2.2.2. Participación pública

Un elemento distintivo de este caso que lo diferencia de los otros analizados es que para materializar la participación pública, además del espacio de participación ciudadana obligatorio de 60 días al que se refiere la ley, antes de ingresar el proyecto al SEIA se realizaron charlas informativas con actores sociales y autoridades con el fin de interiorizarlos con el proyecto y responder a sus inquietudes, lo cual se debió a una acción voluntaria por parte del titular del proyecto. Estas reuniones, materializadas entre junio del 2010 y enero del 2012, fueron dirigidas a la Feria Rural Campesina, a la Unión Comunal del Adulto Mayor (UCAM), al grupo de artesanos, a mujeres emprendedoras y a la mesa de la mujer rural (Indap), a directores y representantes de escuelas y asociaciones deportivas de Curacautín, a la Cámara de Comercio de Curacautín, a las Juntas de Vecinos Curacautín, a estudiantes de 1º a 4º año medio del Liceo Politécnico y del Liceo Las Araucarias, al intendente y autoridades locales, a la Red Futuro Curacautín y CORDECUR y a la Agrupación TUGUN y líderes sociales²⁶. En estas reuniones, el nivel de participación fue alto. En aquellas que se realizaron para los alumnos de los liceos, participaron 200 personas en la primera y 400 en la segunda, mientras que en las otras 10 reuniones el promedio de asistencia fue de 29 personas aproximadamente a cada una.

26 http://seia.sea.gob.cl/archivos/219_CAP_11_-_ACCIONES_PREVIAS.pdf

Asimismo, con posterioridad al ingreso del proyecto al SEIA y en conjunto con las autoridades del SEA, se realizaron cuatro talleres informativos para la Comunidad Indígena de Juan Marín, para las comunas de Quilaco y Curacautín y para la localidad de Los Prados, en los que participaron 36, 21, 25 y 24 personas, respectivamente. Además, como una forma de apoyar este trabajo de difusión, la empresa contrató los servicios de una asistente de relaciones comunitarias de Curacautín, la que sirvió de puente para contactar y difundir el proyecto en todas las esferas de la comuna.

Por su parte, para el caso de la participación ciudadana formal que se dio en el SEIA, se hicieron partícipes 3 personas jurídicas y 3 personas naturales, quienes formularon en su conjunto 29 observaciones²⁷. Las principales preocupaciones en esta etapa se centraron en el impacto ambiental que generó el proyecto en la fase de exploración geotérmica mediante la construcción de caminos, perforaciones y campamentos, todo lo cual no fue ingresado al SEIA, y por tanto sus impactos, muchos de carácter irreversible, no fueron evaluados. Otro punto importante que fue resaltado por la comunidad fue el hecho de que la central geotérmica no ingresara al SEIA conjuntamente con la línea de transmisión que requiere para distribuir su energía, toda vez que con esta última se producirán impactos ambientales significativos. En este sentido, se acusaba un fraccionamiento del proyecto.

También se manifestó preocupación por cuanto la modelación matemática empleada por el titular, que concluía que los glaciares no se verían afectados, establecía mediciones de temperatura en varios puntos, pero exclusivamente a 1 metro de altura, lo que resultaba bastante aproximativo. Se acusaba también que el proyecto no explicaba satisfactoriamente la cantidad de agua que utilizaría ni aseguraba que las aguas empleadas no contaminarían napas subterráneas.

En la RCA la autoridad entregó respuesta fundada y se hizo cargo de cada una de las observaciones que fueron presentadas. De esta forma, de las 107 páginas con las que cuenta el acto administrativo de término, 32 están destinadas exclusivamente a responderlas. Así, en lo que se refiere a la evaluación de los impactos producidos por la actividad exploratoria, se contestó que el titular hizo una solicitud de pertinencia de ingreso al SEA, y que en ella se le informó que no debía ingresar al SEIA pues no encuadraba en las hipótesis normativas. En cuanto a los impactos producidos por dicha actividad, se informó que esta no era la instancia para evaluarlos. Luego, en cuanto a la acusación de fraccionamiento por no considerar la línea de transmisión, se informó que es el titular quien decide cómo ingresar al SEIA las obras, sin perjuicio de que con posterioridad deba presentar el respectivo EIA. En relación con las demás observaciones, la autoridad las contrastó con los pronunciamientos de las autoridades competentes que se pronunciaron en la materia y dio cuenta de las modificaciones que con la adenda hizo el titular a lo largo de la evaluación ambiental, descartando los impactos alegados por cuanto las autoridades respectivas ya los habían descartado.

2.2.3. Factores del contexto político y social

A diferencia de lo que ocurrió en los demás ejemplos analizados en este informe, en este caso no se apreciaron movilizaciones sociales de alto impacto mediático u otras acciones colectivas significativas. Por lo mismo, la cobertura por parte de los medios de comunicación, en relación con los grupos opositores al proyecto, fue reducida.

No obstante la falta de impacto mediático, este proyecto fue escogido para el análisis de este informe, por cuanto la razón que llevó a que la evaluación del proyecto no generara una convulsión social mayor fue justamente el hecho de que en esta oportunidad el titular del proyecto acogió la preocupación de

27 <http://infofirma.sea.gob.cl/DocumentosSEA/MostrarDocumento?docId=89/44/a759e4e38213c3186cc3f198ab3015af3239>

la ciudadanía y realizó acciones destinadas a obtener el denominado permiso social. En efecto, cuando el proyecto ingresó originalmente al SEIA mediante una DIA, la comunidad se organizó prontamente, y liderados principalmente por la Red Futuro de Curacautín, compuesta por 16 organizaciones de la comuna, y con el apoyo de concejales y del alcalde, pusieron en conocimiento de la empresa y de las autoridades ambientales su disconformidad por cuanto el proyecto debería haber ingresado mediante un EIA para poder evaluar con precisión el impacto que provocaría en la biota y los glaciares de la zona, y poder así evaluar un adecuado plan de seguimiento para el análisis de estas y otras variables.²⁸ De esta manera, se generó un fructífero diálogo con la empresa titular del proyecto, y tras algunas semanas de debate, el titular optó por retirar la DIA y elaborar el EIA solicitado. Estas circunstancias, sumadas al hecho de que el titular del proyecto realizó variados talleres informativos antes de ingresar el proyecto al SEIA, transparentando los procesos, llevó a que durante el espacio de participación pública no hubiese demasiadas observaciones o manifestaciones de una oposición tajante al proyecto, y que una vez aprobado no se dedujeran reclamaciones en su contra.

2.2.4. Consideraciones finales

Como queda de manifiesto por los pronunciamientos señalados anteriormente, el EIA con el que se sometió a evaluación este proyecto, que fue elaborado por un equipo consultor calificado y que contiene aproximadamente 920 páginas, incluyendo sus anexos, tuvo deficiencias principalmente en lo que se refiere a la forma como se abordó el área de influencia. Así, aun cuando se consideraron impactos ambientales asociados a distintos elementos (aire, flora, fauna, suelo, ruido, etc.), así como medidas de mitigación y compensación para sus efectos y un plan de seguimiento, el principal problema detectado fue que el proyecto no había incluido en la línea base materias como los glaciares y bofedales, razón por la cual hubo impactos que en un comienzo no se pudieron evaluar suficientemente. Con todo, dada la naturaleza del sistema de evaluación de impacto ambiental chileno, el cual tiende a la perfectibilidad de los proyectos, aun cuando el EIA presentó originalmente las deficiencias técnicas ya señaladas, estas fueron resolviéndose a lo largo del procedimiento.

Este caso fue introducido entre aquellos en los que las variables ambientales fueron efectivamente incorporadas, principalmente por dos razones. En primer lugar, porque mediante la participación ciudadana que se manifestó a través de canales parainstitucionales, esto es, ajenos al SEIA, se impulsó el ingreso del proyecto mediante el EIA sin que mediara una resolución de la autoridad ambiental, la que en todo caso podría haber decretado el rechazo anticipado del proyecto por haber ingresado mediante una DIA; y en segundo término, por la actitud que asumió el titular del proyecto, el cual puso énfasis y fomentó la participación de la comunidad tanto antes de ingresar el proyecto al SEIA como con posterioridad a ello. De esta forma, la participación activa de la comunidad, así como las buenas prácticas empleadas por el proyectista, derivaron en que en la decisión final del organismo evaluador se consideraran efectivamente las variables ambientales y que el proyecto contara con el permiso social de la comunidad.

2.3. Central Termoeléctrica Campiche

El 1 de agosto del 2007 fue presentado al SEIA el proyecto Central Termoeléctrica Campiche, correspondiente a la construcción y operación de una unidad generadora termoeléctrica con potencia bruta total de 270 MW, diseñada para consumir combustibles sólidos (carbón bituminoso y sub-bituminoso). El sector en el que se emplazaría el proyecto (Quinteros) corresponde a una zona declarada “saturada” para PM10 (material particulado) y SO₂ (dióxido de azufre) desde el año 1993 y se encuentra sujeto a un

28 www.lanacion.cl/noticias/opinion/columnistas/importante-triunfo-frente-a-instalacion-de-central-geotermica/2011-10-12/104028.html

plan de descontaminación. Por eso la Central Termoeléctrica Campiche encontró desde sus inicios una fuerte oposición por parte de la ciudadanía y de algunas autoridades.

En abril del 2008, la Comisión Regional de Medio Ambiente (COREMA) de Valparaíso aprobó el EIA, pero el día 22 de junio del 2009 la Corte Suprema²⁹ confirmó un fallo emitido por la Corte de Apelaciones de Valparaíso³⁰ el 8 de enero del mismo año, por medio del cual, acogiendo un recurso de protección deducido por la agrupación ciudadana Consejo Ecológico de Puchuncaví-Quintero³¹, en representación de vecinos del sector, resolvió que dicho acto administrativo había sido ilegal ya que no había considerado el uso de suelo de la zona establecido por el plan regulador intercomunal, destinado exclusivamente a áreas verdes. Sin embargo, el 1 de diciembre del 2009 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) dictó un decreto de dudoso valor ambiental, por medio del cual se flexibilizó la normativa, particularmente la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC) –que prevalece por sobre los planes reguladores comunales e intercomunales–, permitiendo la construcción de la central.³² Este cambio a la normativa causó revuelo público³³. Se denunciaba que el gobierno había hecho un traje a la medida para AES Gener, titular del proyecto. Pocos días después de dicha modificación el proyecto fue aprobado. El municipio, liderado por el alcalde Agustín Valencia³⁴, señaló que acudiría a la justicia para revertir la decisión de la autoridad ambiental; pero luego de varias semanas de negociaciones con el titular del proyecto se desistió de cualquier acción judicial. A cambio, la empresa se comprometió a invertir US\$ 4 millones en aportes sociales a la comunidad, US\$ 80 millones en mejora de las tecnologías usadas en las cuatro plantas termoeléctricas de la zona y a no construir más centrales en el sector.

En el año 2011, debido a los denominados “wikileaks”, se supo que en el año 2009 el gobierno de Estados Unidos, por medio de su embajador en el país, ejerció fuertes presiones sobre el gobierno de Chile para que se aprobara el proyecto³⁵.

2.3.1. Aspectos institucionales y técnicos del procedimiento del EIA

El organismo a cargo de la substanciación de este procedimiento fue la COREMA de Valparaíso. Las COREMA, suprimidas desde el año 2010 a raíz de la promulgación de la Ley N° 20.417 que reformó la institucionalidad ambiental chilena, tenían una función eminentemente ambiental, mas no necesariamente proteccionista, sino más bien coordinadora, criticándose su composición antes política que técnica. Con todo, nominalmente la COREMA tenía por función la protección del medio ambiente, pues institucionalmente correspondía al organismo por el cual se desconcentraba territorialmente la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), la cual, por su parte, ostentaba entre sus principales funciones la proposición al presidente de la República de políticas para proteger el medio ambiente. Entre las principales funciones de la COREMA estaban: coordinar la gestión ambiental en el nivel regional, administrar el SEIA, solicitar la Declaración de Zona Latente o Saturada por contaminación y emitir opinión sobre planes de prevención o descontaminación.

29 Corte Suprema, 22.06.2009, causa rol 1219-2009.

30 Corte de Apelaciones de Valparaíso, 08.01.2009, causa rol 317-2008.

31 El Consejo Ecológico Puchuncaví-Quintero fue la principal ONG que asumió la defensa organizada de las comunas de Puchuncaví y Quintero contra la construcción de la central termoeléctrica Campiche. A lo largo de la evaluación convocaron manifestaciones, organizaron reuniones con las autoridades locales para expresar su descontento con el proyecto y llevaron a cabo las acciones judiciales que en definitiva lograron revertir la RCA con la que se aprobó el proyecto.

32 A través del Decreto Supremo N° 68, del 1 de diciembre del 2009, del Minvu, se modificó el Artículo 21.21 de la OGUC, señalando que “si del predio afecto a dos o más zonas o subzonas con distintos usos de suelo, al menos el 30% de su superficie permite los usos de suelo de actividades productivas y/o infraestructura, se admitirá en todo el terreno dicho uso de suelo”.

33 www.indh.cl/mapaconFLICTOS/conflicto/detalle/70

34 Agustín Valencia es militante del partido político Democracia Cristiana (DC), el cual formaba parte de la coalición gobernante durante la evaluación de este proyecto.

35 www.elmostrador.cl/pais/2013/10/07/campiche-la-termoelectrica-que-bachelet-respaldo-cediendo-al-lobby-politico-norteamericano/

Durante la evaluación de este proyecto, la mayoría de los organismos que participaron le solicitaron al titular que incorporara más antecedentes técnicos, le pidieron aclarar algunos puntos dudosos del EIA o supeditaron su aprobación a que se agregara o corrigiera algún aspecto, pero sin manifestar un rechazo categórico hacia el mismo. Estos organismos fueron DGA, SERNAGEOMIN, CONAF, SISS, Gobernación Marítima de Valparaíso (GOBMAR), SEREMI de Obras Públicas, Comisión Nacional de Energía (CNE), Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), SEREMI de Vivienda y Urbanismo y SEREMI de Desarrollo Social.

No obstante, también hubo algunas autoridades que manifestaron de manera más enfática su preocupación por el proyecto, declarándose contrarias al mismo o señalando alguna aprensión mayor.

Lo medular de estos pronunciamientos fue lo siguiente³⁶:

- **SERNAPESCA:** El titular debe señalar con exactitud el volumen y las características de los RILES que se verterán al estero Campiche, pues este posee un caudal mínimo que no permite la dilución de descargas. Debe demostrarse que el estero será capaz de sustentar la carga orgánica. Además, debe corroborarse que las corrientes no desplazarán las aguas con excesos de temperaturas hacia el área de manejo que se emplaza en la zona afectando el ecosistema. Asimismo, debe ampliarse la línea base y reevaluarse el impacto en la biota bentónica, así como incluir un estudio del fitoplancton y el zooplancton.
- **SEREMI de Agricultura:** Manifiesta su preocupación por la instalación de la termoeléctrica en una zona saturada para emisiones de SO₂ y MP. Señala también su aprensión por cuanto las normas de calidad de aire han sido sobrepasadas en varias oportunidades en la zona, por lo que se deben expresar claramente las medidas de mitigación y compensación que se aplicarán. Además, puso énfasis en que las instalaciones de la central y el depósito de cenizas están ubicadas en una zona rural, por lo que se debía solicitar el permiso “cambio de uso de suelo” para poder construirlas. Con todo, ante la eventualidad de dicha solicitud, señala desde ya que se pronuncia desfavorablemente por no avenirse con los criterios ambientales que han permeado los instrumentos de planificación territorial de la zona y porque el Plan Regulador Intercomunal establece dicho sector como de emplazamientos rurales y preferentemente forestales, no admitiendo usos industriales³⁷.
- **Municipalidad de Puchuncaví:** Solicita variados antecedentes y aclaraciones y concluye que, como está presentado, el proyecto es inviable ambiental y territorialmente. En primer lugar, por no avenirse con el Plan de Descontaminación del Municipio, y en segundo lugar, por cuanto se busca emplazar parte del proyecto en una zona de protección de esteros cuyo equipamiento corresponde exclusivamente a áreas verdes. Pone énfasis en que la central constituiría una importante fuente de emisiones para una comuna que se encuentra saturada, poniendo en riesgo el medio ambiente y la salud de la población.
- **SAG:** Realiza una serie de aclaraciones y exigencias, y luego señala que no entregará el permiso “cambio de uso de suelo” para poder emplazar el depósito de cenizas donde lo solicita el titular, por cuanto se trata de una zona rural de acuerdo al Plan Intercomunal de Valparaíso, quedando excluida la instalación de industrias peligrosas o molestas. Además, parte del sector se encuentra en una quebrada, en la cual, según el plan intercomunal, solo se permiten usos forestales.

36 Los distintos pronunciamientos a los que se hace referencia en este acápite es posible verlos en línea en el siguiente link: http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=2308845

37 Según el Plan Intercomunal de Valparaíso y el plan comunal de Puchuncaví, el 67% de la zona donde se busca emplazar el proyecto corresponde a áreas verdes.

2.3.2. Participación pública

En este caso en particular, el único mecanismo de participación pública que se utilizó fue el mínimo obligatorio establecido por la ley; esto es, la apertura de un proceso de participación ciudadana durante un plazo de 60 días contados desde la publicación del extracto del EIA en el Diario Oficial.

En este sentido, más allá de dos talleres expositivos organizados por la autoridad ambiental, en el que participaron 45 personas en el primero y 14 en el segundo, y que tuvo por fin exponer el funcionamiento del SEIA, explicar el proyecto y responder consultas, no se observan acciones significativas por parte del titular o de la autoridad destinadas a involucrar efectivamente a la comunidad.

En el proceso formal de participación pública, los actores sociales se manifestaron por intermedio de personas jurídicas representativas de sus intereses. Así, fueron tres las instituciones que formaron parte de este proceso: la Junta de Vecinos Félix Sanfuentes, el Sindicato de Pescadores de Caleta Ventanas y el Consejo Ecológico de Puchuncaví-Quinteros. No obstante, las observaciones de esta última organización, que era la que se oponía con mayor fuerza al proyecto, no fueron consideradas ni desarrolladas en la RCA, pues su presentación fue ingresada fuera de plazo. Entre las dos organizaciones que sí fueron aceptadas en el proceso se formuló un total de 13 observaciones.

Dentro de estas observaciones, las principales objeciones que se plantearon hacían alusión al hecho de que el depósito de cenizas hubiese sido excluido de la evaluación ambiental –pese a que el funcionamiento de la central estaba supeditado a su aprobación–, al impacto en la biota marina y consecuentemente en la actividad pesquera y turística que tendría la succión y descarga de 43.000 m³/h de agua a temperaturas de 7,6 °C por sobre las del mar, lo que provocaría la mortalidad de especies de importancia extractiva y de plancton, y finalmente, al ya mencionado hecho de que la operación de la termoeléctrica vulneraba el Plan de Descontaminación y el Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso. Este último argumento no fue abordado en la RCA, por cuanto fue puesto de manifiesto por el Consejo Ecológico de Puchuncaví, cuya presentación, como ya se señaló, fue declarada inadmisibles. Los demás argumentos, si bien se abordaron, fueron desestimados por cuanto se consideraba que en atención a lo señalado por el titular y los organismos sectoriales a lo largo de la evaluación, el impacto derivado de los hechos denunciados no sería significativo.

En términos generales, la posición de la ciudadanía era de rechazo pleno al proyecto. En una zona en la que la calidad del aire llevaba lustros marcada por índices negativos, no estaban dispuestos a incorporar una nueva fuente de contaminación que degradara aún más la calidad del aire en el sector. La municipalidad, por su parte, inicialmente se opuso férreamente al proyecto, pero fue matizando su postura tras las mesas de negociación con la empresa titular³⁸.

38 En Acta Extraordinaria N° 10 del Consejo Comunal, con fecha 14 de julio del 2010, se expresa: "(El alcalde) Solicita dar lectura a una carta, enviada por el presidente del Consejo Ecológico Quintero-Puchuncaví, don David Inzunza Vargas, donde se solicita que el Concejo Municipal se abstenga de firmar convenios con AES Gener, porque se ha negociado sin informar y sin requerir información a los vecinos afectados y sus organizaciones, afectando la transparencia, la publicidad, legitimidad y la legalidad, solicitando además que se abra un debido proceso de participación y que no se vulneren los derechos de los vecinos.

El Sr. Alcalde comenta que lamentablemente las cosas se ven de una manera distinta cuando no se cuenta con toda la información. El Sr. Inzunza, que representa al Consejo Ecológico, tiene su propia forma de pensar y actuar, detectando que existe un desconocimiento con respecto a algunas materias, porque ningún miembro del Concejo o del CESCO está pensando de una manera distinta a lo de fondo, porque desde hace mucho rato nos ven como que estamos hablando un idioma distinto o como que fuéramos por una vereda distinta, sin considerar que desde hace mucho tiempo y desde antes de que existiera el Consejo Ecológico, existían personas que estaban luchando por la defensa del medio ambiente de manera incansable". (...) Más adelante el alcalde Sr. Valencia sostiene: "En su momento, dijo públicamente que deseaba que desapareciera la Termoeléctrica Campiche, porque si existiera la mínima posibilidad de evitar la construcción de la Planta Campiche, haría todo lo posible para lograrlo, pero esa batalla está perdida y entendiendo ese contexto, estamos tratando de que nuestros vecinos no la pierdan todas, que la termoeléctrica termine instalada y nosotros no fuimos capaces de obtener ni un tarro de pintura para nuestros vecinos.

2.3.3. Factores del contexto político y social

Durante la evaluación del proyecto hubo algunas manifestaciones sociales, pero no de gran envergadura. Estas comenzaron más bien desde el momento en que el proyecto fue aprobado por primera vez y se masificaron a partir del 31 de diciembre del año 2009, fecha en que se publicó en el Diario Oficial el decreto del Minvu que modificó la OGUC permitiendo la construcción de la central termoeléctrica. En estas protestas, que incluyeron marchas y otro tipo de manifestaciones públicas, se reclamaba por el grado de contaminación que afectaba a la comuna, superando con creces el promedio nacional, los daños a la salud que esto irrogaba a sus habitantes y la forma como las autoridades del gobierno asumían la problemática ambiental comunal sentenciándola a ser una zona de sacrificio³⁹.

De igual modo, antes de que el proyecto fuese aprobado por primera vez, su cobertura por los medios de comunicación fue esporádica, intensificándose a partir de ese momento. El hito que mayor impacto mediático generó fue cuando el exministro del interior Edmundo Pérez Yoma manifestó públicamente su apoyo a la central. En efecto, luego de que la Corte Suprema invalidara la RCA del proyecto, y tras una reunión sostenida con el gerente de AES Gener en Chile, el exministro señaló que “tomaría todas las medidas posibles y legales” para reactivar la central termoeléctrica Campiche, indicando que ya se habían activado conversaciones con la cartera de Vivienda, que comandaba Patricia Poblete, para ver un posible cambio de uso de suelo en la zona donde se emplazaría la central termoeléctrica⁴⁰. Fue luego de estas declaraciones que se dictó el decreto del Minvu que modificó la OGUC y que permitió la construcción de la central Campiche.

2.3.4. Consideraciones finales

El caso de la Central Termoeléctrica Campiche es uno de los más emblemáticos de nuestro país, pues refleja un proceso en el que, a los ojos de la ciudadanía, las consideraciones de carácter ambiental fueron supeditadas a criterios políticos y económicos, pues pese a que la zona en la cual se emplazó el proyecto se encontraba saturada para MP10 y SO₂, y aun cuando el uso de suelo no permitía la construcción de la central termoeléctrica, la autoridad política realizó cambios normativos que no obedecían a criterios ambientales y que permitieron su aprobación.

Con todo, cabe señalar que el EIA con el que ingresó al SEIA el proyecto, que contenía más de 1500 páginas, era un documento técnico que consideró los impactos ambientales para distintos elementos (aire, flora, fauna, suelo, ruido, vialidad, etc.), así como medidas de mitigación y compensación para sus efectos y un plan de seguimiento. Además, tuvo que adaptarse a tres ICSARA antes de ser aprobado. De esta forma, aun cuando se lograron identificar deficiencias en el EIA, es posible percibir que el descontento social derivado de la aprobación del proyecto provino de la transformación de un sector geográfico en lo que se denomina una “zona de sacrificio” y por la ausencia de políticas públicas por parte del gobierno en materia de distribución de industrias contaminantes y protección de la salud de la población, antes que de deficiencias intrínsecas del proyecto. De esta forma, el problema fue que, pese a que el proyecto cumplía formalmente con la normativa, esta no amparaba los problemas sustantivos que afectaban la zona: daños a la salud de la población por saturación de elementos contaminantes, y que tras el cambio a la OGUC por parte de la autoridad central (MINVU) fue posible rehuir a los instrumentos territoriales en base a los cuales los organismos sectoriales manifestaron su rechazo al proyecto,

39 www.biobiochile.cl/2013/03/19/movimientos-sociales-califican-de-vergonzosa-puesta-en-marcha-termoelectrica-campiche-en-ventanas.shtml
www.elmartutino.cl/noticia/sociedad/puchuncavi-vuelve-protestar-en-contra-de-termoelectrica-campiche

40 En el siguiente link se pueden ver distintas apariciones que tuvo el proyecto en los noticieros nacionales: www.democradiadirecta.cl/s/index.php?option=com_content&view=article&id=241:campichecsa&catid=18:video&Itemid=195

soslayándose de esta forma las aprensiones de la comunidad local y el principio garante de proteger su salud y el medio ambiente.

El reclamo ciudadano por ser incluidos en la elaboración de políticas de desarrollo en general y en la estructuración de los proyectos en particular, para este caso concreto, fue soslayado por la existencia de un mecanismo formal de participación pública en el SEIA, aun cuando este no genera competencias ni atribuciones para ello.

2.4. Minera Manganeso Los Pumas

El proyecto Manganeso Los Pumas está ubicado en el norte de Chile, en la Región de Arica y Parinacota. Consiste en la explotación y beneficio de un yacimiento de manganeso (Mn) para su posterior venta en mercados internacionales. El proyecto busca explotar el mineral a tajo abierto con 3 operaciones simultáneas y procesarlo en una planta de beneficio mediante operaciones de chancado, molienda y separación por medios densos. De este modo se producirán unas 400 mil toneladas al año nominales de concentrado, las cuales serán transportadas en camiones de 30 toneladas hasta un sitio de acopio en la zona industrial de Arica, de donde se exportarán por el puerto de Arica en navíos de entre 25 mil y 35 mil toneladas.

Este proyecto fue ingresado al SEIA el día 26 de agosto del 2011, y desde esa fecha fue objeto de una fuerte oposición por parte de las comunidades locales, tanto dentro como fuera del SEIA, las que objetaban que durante la evaluación del proyecto no se había dado cumplimiento al deber de consulta a los pueblos originarios contenido en el Convenio 169 de la OIT, y que con su construcción y operación se ponían en grave riesgo los ecosistemas y la biodiversidad del Parque Nacional Lauca, la sanidad del río Lluta y la potencialidad agrícola y ganadera de la zona. No obstante, dos años después de su ingreso, el 19 de agosto del año 2013, el proyecto fue aprobado por la autoridad ambiental. Ante este escenario, varios miembros de la comunidad acudieron a la justicia para revertir esta decisión. Fue así que, en noviembre del 2013, la Corte de Apelaciones de Arica acogió las reclamaciones ciudadanas y dejó sin efecto la RCA, señalando que se habría infringido la normativa relativa a la protección de parques nacionales dada la cercanía del Parque Nacional Lauca, que se había vulnerado el Convenio 169 de la OIT y que se vulneró la normativa actual sobre contención de relaves mineros, lo que implicaba un peligro para los ecosistemas del sector y para la salud humana⁴¹.

Dicho fallo fue apelado por el titular del proyecto, por el intendente –y presidente de la Comisión de Evaluación de la Región de Arica y Parinacota– y por el director regional del SEA –y secretario de la Comisión de Evaluación–. El día 12 de agosto del 2014, la Corte Suprema revocó el fallo dictado por la Corte de Apelaciones. No obstante, esta sentencia no se pronunció respecto al fondo del asunto ni rebatió lo analizado por la Corte de Apelaciones, toda vez que se fundó exclusivamente en un argumento procesal, a saber, que el recurso de protección no era la vía idónea para conocer de estas materias, pues son competencia del Tribunal Ambiental⁴².

41 Corte de Apelaciones de Arica, 10.12.2013, causa rol 182-2013.

42 Corte Suprema, 12.08.2014, causa rol 17120-2013.

2.4.1. Aspectos institucionales y técnicos del procedimiento del EIA

Durante la evaluación ambiental del proyecto Manganese Los Pumas, dirigida por el SEA de Arica y Parinacota, se emitió extensos pronunciamientos. Los más relevantes fueron las siguientes:⁴³

- **SAG:** Extraer el 60% de las aguas de la quebrada de Taapaca aparece como una situación crítica. Por lo mismo, llama la atención que el titular no informe sobre la fauna asociada a dicha quebrada. Se solicita levantar información precisa al respecto.
- **Municipalidad de Arica:** Hace falta un análisis sistémico para poder determinar los impactos ambientales que se generarán en lugares adyacentes al proyecto como el Parque Nacional Lauca. El parque está a solo 1 kilómetro, por lo que deben señalarse medidas de mitigación por la emisión de material particulado y gases que se desplazarán con el viento.

No queda claro por qué el titular califica como “bajo” el impacto que tendrá en la población la extracción del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del río Lluta.

Se debe corroborar que, a lo largo del traslado del mineral Manganese, este no se expandirá por acción del viento hacia zonas habitadas, lo que importaría un riesgo a la salud de la población.

No existen medidas de mitigación, compensación o reparación en caso de accidentes ambientales que afecten la agricultura o al humedal río Lluta.

La municipalidad recoge el temor de la ciudadanía en cuanto a los impactos ambientales y a la salud de la población, porque podría provocar una emergencia en el Galpón de Acopio de Concentrado de Manganese. Se deben hacer monitoreos continuos.

- **SERNAGEOMIN:** La empresa no tuvo una campaña destinada a reconocer la presencia de acuíferos o aguas subterráneas. Dada la cercanía al río Lluta, es necesario que se haga un estudio acabado al respecto y que se consideren protocolos de contingencia, mitigación o compensación para el manejo de las aguas superficiales y una eventual contaminación por aguas ácidas.
- **Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI):** Las aguas del punto de captación de la vertiente Taapaca son usadas por comunidades indígenas aimaras, presentando un uso ancestral con fines productivos, culturales y religiosos. La ley indígena prohíbe que se establezcan derechos de aprovechamiento sobre estas aguas sin antes asegurar previamente que el abastecimiento de las comunidades siga realizándose de forma normal. Esto no ocurrirá: la extracción de las aguas por el proyecto producirá una alteración significativa de sus sistemas de vida y costumbres.

La zona de emplazamiento del proyecto actualmente presenta escasez de agua, y las vertientes que existen sirven de fuente generadora de bofedales que suministran provisión constante al ganado. Las comunidades de la zona se conforman mayoritariamente por agricultores y ganaderos, por lo que quedarán sin sustento de forma permanente.

No se hizo Consulta Indígena conforme al Convenio 169 de la OIT ni se generó un diálogo inclusivo con las comunidades.

43 Los distintos pronunciamientos a los que se hace referencia en este acápite es posible verlos en línea en el siguiente link: http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=5964455

- **Municipalidad de Putre:** El titular entrega un marco para desarrollar la Consulta Indígena vago que no calza con el estándar del Convenio 169 de la OIT.

El proyecto no se hace cargo de la polución y su incidencia en el Parque Nacional Lauca, en los bofedales ni en los humedales.

La línea base no dimensiona la cuenca hidrográfica del río Lluta.

No se señalan medidas de mitigación serias para el impacto que el proyecto puede producir en la economía del sector, basada en la crianza de camélidos, la agricultura y el turismo.

La comuna cuenta con escasa cantidad de agua, la que se emplea para consumo humano y agrícola. La explotación de una gran minera no se aviene con el Plan de Desarrollo Comunal.

- **SEREMI de Medio Ambiente:** Se debe reevaluar la ubicación de los botaderos de estériles, alejándolos del río Lluta, pues si las aguas ácidas que en ellos se generan desembocan en el río como consecuencia del escurrimiento de aguas lluvias, podrían en definitiva afectar las vegas ubicadas aguas abajo.

Se deben proponer opciones concretas de conservación para la fauna que se verá afectada, dentro de las cuales hay especies catalogadas como amenazadas.

- **CONAF:** Según el titular, el proyecto se desarrolla fuera del Parque Nacional Lauca, a aproximadamente 1 kilómetro, lo que no es efectivo por cuanto el transporte de mineral, combustible, sustancias y residuos peligrosos son obras y actividades que forman parte integral del proyecto y se localizan todas en el interior del parque nacional.

Como ya se ha indicado, en el sistema chileno no es obligatorio considerar a la ciudadanía en la etapa de elaboración de los EIA y las DIA, lo que ocurre solo si el titular voluntariamente opta por ello.

2.4.2. Participación pública

En el caso del proyecto Los Pumas, si bien la elaboración del EIA fue hermética, antes de ingresarlo al SEIA, el titular organizó algunos talleres informativos con la directiva de la comunidad Juan de Dios Aranda de Putre, con el presidente de la Comunidad Indígena de Putre y con la Asociación de Regantes del Lluta, donde se les presentó el proyecto y se tomó nota de sus observaciones⁴⁴. También hubo reuniones destinadas a presentar los alcances del proyecto y a aclarar dudas sobre el mismo, en las que participó el titular, la comunidad y algunas de las autoridades que participaron de la evaluación ambiental⁴⁵. Con todo, más allá de estos talleres informativos no vinculantes, el único mecanismo de participación pública que se llevó a cabo fue el mínimo establecido por la ley, esto es, la apertura de un proceso de participación ciudadana durante un plazo de 60 días contados desde la publicación del extracto del EIA en el Diario Oficial. En este sentido, además de lo señalado, no hubo un acercamiento efectivo por parte del titular del proyecto a la comunidad en la fase de *scoping* o a lo largo de la evaluación ambiental.

44 http://seia.sea.gob.cl/archivos/1107_Capitulo_12_Acciones_realizadas_previamente_a_la_presentacion_del_EIA_vf_19-08-11.pdf

45 www.elmorrocotudo.cl/admin/render/noticia/28658

Dentro de la etapa formal de participación pública, fue posible notar cómo la comunidad se organizó en instituciones vecinales para empoderarse y lograr emitir opiniones más técnicas y fundadas. De este modo, a lo largo del procedimiento, se hicieron partícipes con observaciones 10 personas jurídicas⁴⁶ y 41 naturales. No obstante, de las 10 personas jurídicas, 7 no fueron consideradas por la autoridad ambiental por adolecer sus presentaciones de vicios de forma –presentar copia simple de sus estatutos en vez de copia autorizada, o remitir las observaciones a un organismo distinto al SEA, y que sea aquel el que las redirija–, y luego, del total de 145 observaciones que se formularon, 73 fueron consideradas como no pertinentes por parte del organismo evaluador, toda vez que, en términos generales, se estimaba que se vinculaban con materias que no eran estrictamente objeto de evaluación del SEIA –como lineamientos de ordenamiento territorial o de políticas públicas– o porque se consideraban opiniones y no aprensiones técnicas⁴⁷.

En general, los actores sociales que se manifestaron contra el proyecto tuvieron una posición de rechazo total al mismo. Las principales razones expuestas consistían en que durante el proceso de explotación, acopio y traslado del mineral se afectaría significativamente cultivos, ecosistemas, recursos hídricos y la salud de la población; que el proyecto no consideraba la profunda interconexión que tienen los cursos de agua en el interior de una cuenca, como lo es la del río Lluta; que se contaminaría el valle de Lluta con arsénico, aluminio, boro, azufre y otros metales pesados, los cuales se depositarían en 3 quebradas que desembocan directamente en el citado río, pudiendo arrastrarse hacia aquel y generar nefastas consecuencias en la salud de la población, en sus cultivos, en las zonas de pastoreo de los animales y en los humedales del sector, circunstancia particularmente grave atendido el hecho de que el proyecto colinda con el Parque Nacional Lauca⁴⁸; y que se contaminaría el borde costero y el puerto de Arica, el cual no reúne las condiciones para acumular estos depósitos tóxicos. También se objetó que no se llevara a cabo la Consulta Indígena a la que se refiere el Convenio 169 de la OIT.

De las observaciones planteadas por la comunidad, en términos generales, es posible señalar que aquellas más significativas no fueron consideradas por la autoridad, lo que se refleja en el hecho de que el proyecto fuera aprobado. No obstante, en la RCA la autoridad entregó respuesta fundada y se hizo cargo de cada una de ellas.⁴⁹ De esta forma, de sus 112 páginas, 49 están destinadas exclusivamente a responder a las observaciones ciudadanas. Ahora bien, como se puede apreciar al analizar la forma como la comisión de evaluación enfrentó las 72 observaciones que declaró admisibles, la autoridad se limita a contrastar la materia objeto de la observación con el pronunciamiento del organismo técnico del ramo y/o con lo señalado por el titular del proyecto en el EIA o sus adendas, de modo tal que si estos no abordaron la materia de la forma como la revela el actor social, se estima que esta no se materializará de dicha manera. En los casos en que la observación es una duda, se le responde transcribiendo el pronunciamiento del organismo sectorial que se haya pronunciado sobre ella o la sección del EIA que la contesta. Cabe hacer presente que las observaciones destinadas a solicitar la formulación de alguna exigencia o modificación al proyecto fueron rechazadas por escapar a los fines de la participación ciudadana.

En relación con la afectación de actores desventajados y la actitud de las autoridades para fomentar su integración, pese a que este proyecto impactaría directamente en comunidades aimaras que habitan en

46 Comunidad de Residentes del Casco Histórico de Arica, Comunidad Indígena San Fernando (COINFE) de Tacora, Comunidad Indígena de Alcérreca, Comité de Iniciativa Arica y Parinacota Sustentable, Unión Comunal de Juntas de Vecinos de la Comuna de General Lagos, Junta de Vigilancia del Río Lluta, Centro General de Padres y Apoderados Liceo C-3 de Putre, Junta de Vecinos N° 1 de Putre, Comunidad Indígena de Putre y Comité de Agua Potable Rural de Putre.

47 Cabe hacer presente que las observaciones más radicales y que se materializaron en la forma de una oposición total al proyecto poniendo de manifiesto sus riesgos fueron en su mayoría consideradas en este grupo.

48 www.veoverde.com/2013/08/hoy-fue-aprobado-proyecto-minero-los-pumas-en-arica/

49 http://seia.sea.gob.cl/archivos/RE_N_50.PDF

la zona, no hubo ningún tipo de acción, ni de parte del titular ni de la autoridad, destinada a fortalecer su participación en el procedimiento de evaluación. Más aún, pese a que la CONADI lo puso de manifiesto expresamente en las cuatro oportunidades en que emitió pronunciamiento, no se convocó a Consulta Indígena conforme a lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT.

2.4.3. Factores del contexto político y social

El nivel de movilización social contra este proyecto, en la faz local, fue elevado. En este sentido, durante la tramitación del EIA se realizaron cortes de calles y carreteras⁵⁰, marchas⁵¹, declaraciones públicas⁵² y reuniones con la autoridad local para manifestar el rechazo al proyecto⁵³. Con todo, a nivel nacional, este proyecto no tuvo gran cobertura mediática. Solo apareció en los medios de comunicación en relación con hitos específicos, tales como su aprobación en el SEIA o el dictado de la sentencia que acogió el recurso de protección presentado en su contra⁵⁴, sin perjuicio de que los medios virtuales de comunicación especializados en materias ambientales sí hicieran un seguimiento constante del mismo⁵⁵.

En relación con la postura que adoptó la coalición gobernante respecto a este proyecto, más allá de los pronunciamientos que deben emitir los distintos organismos durante el proceso de evaluación del SEIA, no hubo una posición que se manifestara públicamente. No obstante, antes de que la Comisión de Evaluación votara a favor o en contra de la mina Manganese Los Pumas, el SEREMI de Gobierno⁵⁶ hizo pública su conformidad con el proyecto, por cuanto los organismos técnicos se habían manifestado en favor suyo, y rechazó las críticas de las autoridades locales. En dicha declaración también hizo alusión al positivo impacto que el proyecto tendría en los empleos de la zona⁵⁷.

Otro actor político que se manifestó en favor del proyecto fue José Durana, intendente de la Región de Arica y Parinacota⁵⁸ —funcionario que además preside la Comisión de Evaluación—, quien en declaraciones públicas posteriores al fallo de la Corte de Apelaciones de Arica que revocó la RCA señaló que se consideraba proclive al desarrollo minero y que consideraba la sentencia como *“un revés, que lo están analizando nuestros abogados. Estamos evaluando si es un problema de forma o de fondo, y vamos a estudiar las alternativas tendientes a llegar a la Corte Suprema () en ningún caso nos desanima en seguir adelante con lo que significa el desarrollo de la minería en nuestra región”*⁵⁹. Si bien esta declaración es posterior al dictado de la RCA, se considera de particular relevancia atendido el hecho de la posición que ocupa el intendente dentro de la evaluación ambiental de un proyecto.

50 www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-arica/ariqueños-cortaron-ruta-internacional-en-rechazo-a-minera/2013-08-01/131854.html

51 www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-arica/ariqueños-marcharon-exigiendo-una-ciudad-libre-de-contaminacion/2013-08-17/144621.html
www.agenciadenoticias.org/?p=32894
www.elclarin.cl/web/index.php?option=com_content&view=article&id=7182&Itemid=3

52 www.liberacion.cl/ecologia_100213.html

53 www.elmorrocotudo.cl/noticia/sociedad/municipalidad-de-arica-rechaza-informe-del-sea-que-recomienda-aprobar-proyecto-los-

54 www.cnnchile.com/noticia/2013/08/20/dirigenta-de-la-asamblea-ciudadana-de-arica-reclama-contr-la-aprobacion-del-proyecto-los-pumas

55 www.terram.cl/?s=pumas&x=0&y=0

56 El SEREMI de Gobierno, es el representante a nivel regional del Ministerio Secretaría General de Gobierno, el cual, tiene por objeto “facilitar la comunicación entre el gobierno y la sociedad chilena, difundiendo las decisiones, iniciativas, mensajes centrales, actividades, beneficios y oportunidades emanados desde el Ejecutivo. Para ello, debe asimismo asesorar y coordinar en este ámbito a los ministerios y servicios, y establecer canales de vinculación con las personas y las organizaciones sociales, de manera tal que sus opiniones, expectativas e inquietudes sean recogidas a tiempo y en un contexto de plena transparencia”. (www.msgg.gob.cl/ministerio/index.html)

57 www.elmorrocotudo.cl/noticia/economia/seremi-de-gobierno-lanzo-criticas-al-alcalde-de-arica-y-al-diputado-vargas-por-rech

58 José Durana es militante del partido Unión Demócrata Independiente (UDI), el cual formaba parte de la coalición gobernante al momento de evaluarse este proyecto.

59 www.biobiochile.cl/2013/11/26/intendente-defiende-el-desarrollo-minero-en-arica-tras-rechazo-a-proyecto-los-pumas.shtml

2.4.4. Consideraciones finales

De la lectura de las observaciones realizadas por los organismos queda de manifiesto que el EIA ingresado al SEIA, que fue elaborado por un equipo consultor calificado y que contenía aproximadamente 1300 páginas, tuvo algunas falencias que hicieron necesario que el titular presentara 4 adendas antes de que las autoridades entregaran su aprobación. De esta forma, aun cuando en el EIA se consideraron los impactos ambientales del proyecto para distintos elementos, así como distintas medidas de mitigación y compensación para sus efectos y un plan de seguimiento, hubo deficiencias serias que hacían necesario su rechazo. Estas deficiencias, que fueron constatadas primero por algunas autoridades y corroboradas luego por la Corte de Apelaciones de Arica, consistían en la falta de Consulta Indígena a la que se refiere el Convenio 169 de la OIT, la cercanía del proyecto al Parque Nacional Lauca, la falta de estudios rigurosos sobre la afectación de bofedales y humedales y el empleo de normativa derogada y de estándares más laxos en materia de relaves mineros, todo lo cual supone un peligro para la salud humana y los ecosistemas del sector. El hecho de que la Corte Suprema haya invalidado el fallo de la Corte de Apelaciones no altera la faz sustantiva de los reclamos, pues como se señaló, dicha sentencia no se pronunció sobre el fondo del asunto, dejando en un estado de indefensión a las comunidades afectadas.

Conclusiones y recomendaciones

En el momento de evaluarse ambientalmente un proyecto en el sistema chileno es posible notar que existen dos etapas en las que se materializa la participación ciudadana: una desformalizada que se desarrolla antes del ingreso del proyecto al SEIA y durante la evaluación del mismo, y una formalizada o reglada, que se substancia únicamente en los albores del procedimiento respectivo y que tiene por objeto que la comunidad pueda hacer observaciones al proyecto.

En la etapa desformalizada se incluyen dos tipos de acciones. Por un lado, aquellas realizadas por el titular del proyecto antes de ingresar al SEIA, y que están orientadas a poner en conocimiento de la comunidad el proyecto que se pretende evaluar y recoger las consultas e inquietudes que se le planteen, para eventualmente incorporarlas en el EIA o en la DIA respectivas, y por otro lado, aquellas que realizan las personas que se verán afectadas por la construcción y ejecución del proyecto, durante la evaluación ambiental del proyecto o con posterioridad a ello, destinadas a que sus objeciones sean acogidas por el titular, por las autoridades que participan de la evaluación ambiental o por los tribunales de justicia.

Como se desprende de los casos evaluados en este informe, las acciones realizadas por los titulares de forma previa al ingreso al SEIA, destinadas a hacer partícipe de la fase de *scoping* a la comunidad, las cuales, como se señaló en su oportunidad, son voluntarias, no regladas y no vinculantes, no son frecuentemente empleadas. En este sentido, se tiende a esperar la etapa formal de participación ciudadana para generar los canales de comunicación con la comunidad. No obstante, el ejemplo de lo realizado por el titular del proyecto Central Geotérmica Curacautín da cuenta de que una incorporación temprana de las preocupaciones ciudadanas en la elaboración del EIA o la DIA puede disminuir los costos de transacción, evitar la judicialización del proyecto y llevar a un procedimiento de evaluación ambiental menos conflictivo, todo lo cual conlleva una reducción de las posibilidades de impugnación del permiso ambiental y una inclusión efectiva de las variables ambientales manifestadas por los actores sociales. De modo correlativo, se observa que en los casos que fueron ineficaces en la inclusión de criterios ambientales (Campiche y Los Pumas), la no incorporación temprana de las variables reveladas por la ciudadanía tanto en el SEIA como con manifestaciones sociales llevó a que la RCA de ambos proyectos fuese impugnada por los tribunales de justicia, con un consecuente desgaste de la actividad judicial e incertidumbre para los titulares de los proyectos. Lo anterior se entiende sin perjuicio de que dichos fallos hayan sido posteriormente revocados, pues como se explicó, las razones que llevaron a ello no eran propiamente ambientales.

Los casos evaluados también revelan que en muchas circunstancias los proyectos pueden cumplir formalmente con la ley y aun así encontrar una fuerte oposición de la comunidad dentro de los procedimientos de evaluación ambiental, lo que pone de manifiesto una problemática mayor, que se traduce, por un lado, en que muchas veces ni la ley ni los canales institucionales permiten considerar las expectativas y modelos de desarrollo local, y por otro, que existe gran incertidumbre en la ciudadanía respecto de las funciones que cumple cada instrumento de gestión ambiental, intentando hacer uso de ellos con fines distintos a los contemplados en la ley, lógicamente sin éxito, lo que conlleva frustración y falta de credibilidad en el sistema. En este sentido, es posible observar que la mayoría de las observaciones ciudadanas realizadas en los proyectos analizados, pese a contar con respaldo sustantivo, no fueron admitidas en los procedimientos de evaluación ambiental por cuanto apuntaban a criticar lineamientos políticos o flexibilidades normativas antes que aspectos técnicos de los proyectos. De esta forma, pese a que en el SEIA no existen atribuciones o competencias dirigidas a superar deficiencias normativas o políticas, a falta de otros canales, la ciudadanía tiende a manifestar en esta instancia dichas inquietudes.

Lo señalado en el párrafo anterior se vincula también con la debilidad que pueden presentar los instrumentos de planificación territorial, orientados justamente a incorporar las variables y preocupaciones

locales, en la forma como se materializa la aplicación de la ley y de las políticas públicas, las cuales, por su naturaleza global, no pueden incluir estas particularidades. En este sentido, instrumentos de planificación territorial diseñados con inclusión de las comunidades y amparados normativamente para ser vinculantes en la evaluación ambiental de proyectos, permiten garantizar la integración armoniosa de todos los sectores de la nación, bajo la idea de cohesión social, igualdad y respeto, y consecuentemente, supone la existencia de un permiso social preestablecido y un marco de certidumbre tanto para las comunidades como para los titulares de proyectos.

Además, es posible percibir otro aspecto relevante de la participación ciudadana en el SEIA, el cual guarda relación con la oportunidad en la que aquella se desarrolla. Efectivamente, el único plazo que tiene la ciudadanía para presentar observaciones es en los inicios del procedimiento de evaluación; pero las adendas y los pronunciamientos de los órganos sectoriales que participan de la evaluación no contemplan una oportunidad procesal para que la ciudadanía los objete o complemente, lo que deriva en que muchas de las observaciones que se plantearon originalmente devengan en obsoletas y en que existan aspectos no susceptibles de ser revisados por la ciudadanía. En este sentido, parece apropiado que, al igual que los organismos con competencia ambiental que participan de la evaluación, los afectados por un proyecto puedan observar las adendas que presente el titular. De esta forma, se asegura una participación real y efectiva a lo largo de todo el procedimiento.

Otro elemento relevante, en lo que se refiere a la incorporación de las variables ambientales en la decisión final que adopta la autoridad pública, guarda relación con la forma en la que se componen a nivel orgánico estas autoridades. Efectivamente, cuando el fin que subyace a la constitución de instituciones especiales es incorporar variables ambientales técnicas en los procesos de evaluación, no parece baladí que la composición de dichas instituciones se abstraiga de este criterio. En este sentido, como queda de manifiesto en el caso Los Pumas, cuando una autoridad política, como es en Chile el intendente de una región, forma parte de un grupo evaluador, no es posible soslayar el hecho de que sus decisiones y fundamentaciones pueden estar permeadas por el *telos* de su cargo. Esto es particularmente relevante si quien detenta funciones de esta naturaleza es quien preside el cuerpo colegiado destinado a aprobar o rechazar los proyectos, pues es esperable que tenga mayores posibilidades de ejercer un influjo que se contraponga con los fines técnicos de la evaluación ambiental.

Por otro lado, uno de los elementos detectados como una falencia del SEIA es que tanto los EIA y las DIA, así como los pronunciamientos de los organismos que participan de la evaluación ambiental del proyecto, tienen un sesgo significativamente técnico, lo que hace muy difícil la comprensión cabal del proyecto y sus variables por parte de la comunidad, lo que redundaría en que el espacio de participación ciudadana sea una instancia formal de materialización del principio participativo, pero no siempre aparejada de un sustrato material. Esta circunstancia se agrava atendido el hecho de que en nuestra institucionalidad no existe ningún organismo público que tenga por finalidad asesorar a las comunidades afectadas por la construcción y operación de un proyecto, o al menos, a los actores sociales más desventajados, lo que provoca que sean los propios afectados, con las limitaciones económicas, temporales y de desequilibrio de información que tienen respecto del proyectista, quienes deban asumir la carga de informarse y ser asesorados sobre el proyecto en un breve lapso, para poder así proteger sus intereses. En este sentido, parece coherente con el respeto a las garantías constitucionales y con el principio de servicialidad del Estado que existan por ley instituciones públicas o áreas en organismos ya existentes, destinados a asesorar en estas materias a la comunidad, realizando reuniones, entregando información y fomentando activamente la participación pública.

Otro elemento relevante que fue destacado en distintas oportunidades en este trabajo es que en Chile no es obligatorio incluir a la ciudadanía en la fase de *scoping*, y que son los propios titulares de los proyectos los que financian la elaboración de los estudios, pudiendo elegir libremente el equipo consultor que lo realizará, el cual, a su vez, no debe satisfacer más obligaciones que aquellas contraídas con el titular del proyecto. En este sentido, dada la forma como se gestan los proyectos, y las limitaciones

propias del SEIA, es muy difícil que las variables ambientales puestas en la palestra por la ciudadanía sean efectivamente consideradas, ya que mientras no se materialice un cambio de paradigma en la manera como se entiende la relación entre las comunidades y los proyectistas, se mantendrá la óptica de que sus intereses son antagónicos.

Por último, destacamos como positiva la estructura dinámica y técnica del procedimiento de evaluación ambiental chileno, el cual, mediante la incorporación de todas las autoridades con competencia ambiental en un solo procedimiento y mediante el diálogo cíclico entre ellas y el titular del proyecto por medio de los ICSARA y las adendas, permite que las actividades que se someten al SEIA tiendan, en el marco propuesto por el mismo titular, a la perfectibilidad técnica. En este mismo sentido, como se señaló al explicarse el procedimiento de evaluación ambiental en Chile, cobra relevancia la sumisión que tiene la Comisión de Evaluación, o el director ejecutivo en su caso, en los aspectos normados contenidos en el ICE, poniendo de manifiesto el afán del legislador por evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones.

Bibliografía

- **BERMÚDEZ, Jorge. 2007.** Fundamentos de Derecho Ambiental. Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- **DE LA FUENTE, Osvaldo y Rodrigo MORA. 2008.** Grupos de Interés y Participación Ciudadana en el SEIA: Un Enfoque Económico. En: Desarrollo Sustentable: Gobernanza y Derecho. Actas de las Cuartas Jornadas de Derecho Ambiental. Santiago de Chile.
- **GUZMÁN, Rodrigo. 2012.** Derecho Ambiental Chileno. Principios, Instituciones, Instrumentos de Gestión. Santiago de Chile.
- **INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. 2011.** Informe anual “Situación de los Derechos Humanos en Chile 2011”. Santiago de Chile.
- **OLIVARES, Alberto. 2010.** El Nuevo Marco Institucional Ambiental en Chile. En Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. I, Número I.

Principales sitios web

- www.e-seia.cl
- www.pjud.cl
- www.indh.cl



COLOMBIA

Los casos tomados en cuenta para el desarrollo del informe fueron analizados a partir de una revisión documental que permitió recabar información oficial respecto a la ejecución del procedimiento de evaluación ambiental. Dos de los casos versan sobre proyectos hidroeléctricos, uno sobre minería y el otro sobre hidrocarburos.

En el marco normativo colombiano, la participación ciudadana en los procedimientos del otorgamiento de licencias ambientales es facultativa, por lo tanto, su aplicación depende del cumplimiento de los requisitos de cada proyecto en particular. Las conclusiones y recomendaciones de este informe son planteadas como un reto para asegurar la implementación del derecho de participación ciudadana.

Siglas y acrónimos

ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
CAO	Compliance Advisor Ombudsman
CARS	Corporaciones Autónomas Regionales
CDMB	Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga
CFI	Corporación Financiera Internacional
DAA	Diagnóstico Ambiental de Alternativas
DEIA	Documento de estudio de impacto ambiental
EIA	Evaluación de impacto ambiental
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Introducción

Para analizar la participación pública en los procedimientos administrativos ambientales que deciden sobre la aprobación o no, de proyectos de desarrollo económico en Colombia, la figura a estudiar será el proceso de licenciamiento ambiental, pues es a partir de este que se autoriza o niega la realización de un proyecto por razones de carácter ambiental.

En Colombia, el término Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) desde el punto de vista del licenciamiento, se refiere a un documento básico para la toma de decisiones sobre proyectos que requieran licencia ambiental y que contiene toda la información, caracterización, impactos positivos y negativos, plan de manejo ambiental del proyecto, entre otros aspectos¹. No obstante, y para efectos de este documento², el término EIA, que ha sido considerado como la unidad global de análisis definida para esta investigación, también podría entenderse como todo el procedimiento administrativo ambiental en sí mismo.

Por ello, para facilitar la comprensión de este trabajo y, a fin evitar confusiones, se entenderá *procedimiento/proceso de EIA* como *proceso de licenciamiento ambiental e informe de EIA* como *licencia ambiental*.

Para el análisis de participación ambiental en el trámite de licenciamiento en Colombia, se han seleccionado cuatro casos de estudio. Se trata de grandes proyectos de desarrollo, dos de ellos asociados al sector de la extracción de recursos naturales: el proyecto de minería de oro Angostura y el proyecto Caporo sobre hidrocarburos no convencionales a través del *fracking*; y dos del sector de generación de energía: la hidroeléctrica Ituango y la hidroeléctrica El Quimbo.

Para su estudio, es muy importante tener en cuenta que, en Colombia, la utilización de mecanismos de participación ambiental, dentro del proceso de licenciamiento de proyectos, no es obligatoria. La implementación de mecanismos en principio es rogada y/o facultativa de la autoridad ambiental. La norma sólo contempla una reunión de socialización del proyecto y las opiniones que realizan las comunidades allí no son vinculantes aunque sirven de elementos de decisión para la autoridad.

A la fecha de finalización de esta investigación, el gobierno de Colombia, por medio del Ministerio de Ambiente, realizó la modificación del procedimiento de licencias ambientales contemplado en el Decreto N° 2820 desde el 2010 posteriormente compilado en el Decreto N° 1076 de 2015, lo cual generó preocupación por parte del sector ambientalista por el interés de reducir el tiempo del trámite y de permitir grandes proyectos en áreas protegidas y ecosistemas estratégicos, entre otros aspectos. El argumento principal ha sido “dar tranquilidad a los empresarios” y “agilizar el trámite de las licencias ambientales”; sin embargo, la prioridad del gobierno debe ser la protección del ambiente y del interés general sobre los intereses de las grandes empresas y siempre debe realizarse una evaluación estricta y minuciosa de los impactos sociales y ambientales que podrían generar los proyectos de desarrollo económico en el país.

1 Al respecto ver Artículos 2.2.2.3.5.1 y 2.2.2.3.5.2 del Decreto N° 1076 de 2015 y el Artículo 57° de la Ley N° 99 de 1993.

2 La información empleada para la elaboración del presente documento comprende hasta octubre del 2014.

1. Definición del marco legal de EIA en Colombia

El fundamento normativo del licenciamiento ambiental en Colombia se encuentra en el Título VIII de la Ley N° 99 de 1993. Esta norma, que es la columna vertebral del derecho ambiental en Colombia, está reglamentada por el Decreto N° 1076 del 2015, el cual es el parámetro más importante del proceso de licenciamiento ambiental en el país para grandes proyectos de explotación de recursos naturales³. La autoridad encargada de velar por su cumplimiento y ejecución es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), ente rector del sector ambiental, a través de su Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Dependiendo del tamaño del proyecto, la competencia también podrá ser de las autoridades ambientales del nivel regional como las Corporaciones Autónomas Regionales (CARS).

El concepto de licencia ambiental se encuentra consignado en el Artículo 50° de la Ley N° 99 de 1993 y en el Artículo 2.2.2.3.1.3 del Decreto N° 1076 del 2015. Básicamente, las dos definiciones coinciden en señalar, siendo la de este último artículo la más detallada, precisando que se trata de una autorización otorgada por la autoridad ambiental competente —dependiendo del tamaño y jurisdicción para la ejecución de un proyecto que, en su realización, pueda causar deterioro de los recursos naturales renovables, al medio ambiente o modificar el paisaje. Esta se emite mediante un acto administrativo denominado “resolución”, que aprueba o niega la realización del proyecto, luego de que se surta un proceso de actos concatenados y reglamentados jurídicamente, que analizan el cumplimiento de los requisitos legales y que se gestionan a través de un expediente físico, que se conserva en las instalaciones de la autoridad ambiental que conoce del trámite. En caso de ser otorgada, la licencia determina los términos, obligaciones y condiciones a que se compromete el beneficiario del proyecto hasta su finalización.

La licencia ambiental tiene un carácter preventivo. Por esta razón, deberá obtenerse antes de que inicien las obras so pena de sanciones administrativas y pecuniarias para el titular del proyecto. No obstante, para la fase de exploración de un proyecto no se requiere licencia, sin perjuicio de los permisos que se deben obtener para el uso y aprovechamiento de recursos.

La licencia ambiental en caso de ser otorgada lleva implícitos permisos y autorizaciones para usar, aprovechar y afectar recursos naturales renovables que se hagan necesarios para el desarrollo del proyecto. Cada licencia ambiental contempla regulaciones específicas para las etapas de construcción, montaje, operación, mantenimiento, desmantelamiento, restauración final, abandono y terminación de los proyectos.

Los casos en que un proyecto requiere licencia ambiental han sido determinados de forma taxativa y el factor determinante de la competencia ha sido principalmente el tamaño del proyecto⁴. En Colombia, el procedimiento es el mismo para todos los sectores económicos sin considerar las particularidades de cada uno de ellos.

Las autoridades ambientales competentes para otorgar o negar la licencia ambiental son principalmente el MADS, a través de la ANLA; las CAR; y los municipios, distritos y áreas metropolitanas. Las competencias de la ANLA y las autoridades ambientales regionales, para otorgar o negar la licencia en los sectores económicos objeto de esta investigación, están distribuidas de la siguiente manera, sin que puedan ser concurrentes⁵:

3 Para los proyectos iniciados antes del 2010, las normas aplicables dependiendo del año de solicitud de la licencia son el Decreto N° 1753 de 1994, Decreto N° 1728 del 2002, Decreto N° 1180 del 2003 y el Decreto N° 1220 del 2005. Es igualmente importante observar lo dispuesto frente al licenciamiento ambiental en los Artículos 223° y 224° de la Ley N° 1450 de 2011 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la cual no es una norma de carácter ambiental, pero redujo los términos del licenciamiento ambiental e incorporó nuevos elementos al proceso.

4 Artículo 2.2.2.3.2.1 y siguientes del Decreto N° 1076 del 2015 sobre “Proyectos, obras y actividades sujetos a licencia ambiental”.

5 Artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 del Decreto N° 1076 del 2015.

Tabla 1. Actividades que requieren licencia ambiental

Actividad	ANLA	Autoridades ambientales regionales
Hidrocarburos	1. Las actividades de exploración sísmica que requieran construcción de vías y de exploración sísmica en áreas marinas en profundidad inferior a 200m. 2. Los proyectos de perforación exploratoria por fuera de campos existentes. 3. La explotación de hidrocarburos. 4. El transporte y conducción de hidrocarburos líquidos y gaseosos fuera de los campos de explotación que impliquen la construcción de infraestructura de líneas de conducción de diámetro superior a 6 pulgadas. 5. La infraestructura de almacenamiento asociada al transporte de hidrocarburos y sus productos derivados por ductos. 6. La construcción y operación de refinerías y los desarrollos petroquímicos que formen parte de un complejo de refinación.	N/A
Minería	1. Carbón: cuando la explotación sea mayor a 800.000 ton/año. 2. Materiales de construcción: cuando la producción sea mayor a 600.000 ton/año (arcillas) o mayor a 250.000 m³/año (minerales no metálicos). 3. Minerales metálicos y piedras preciosas: cuando la remoción sea mayor a 2.000.000 de ton/año de material útil y estéril. 4. Otros minerales: cuando la explotación sea mayor o igual a 1.000.000 ton/año.	1. Carbón: cuando la explotación sea menor a 800.000 ton/año. 2. Materiales de construcción: cuando la producción sea menor a 600.000 ton/año (arcillas) o menor a 250.000 m³/año (minerales no metálicos). 3. Minerales metálicos y piedras preciosas: cuando la remoción sea menor a 2.000.000 de ton/año de material útil y estéril. 4. Otros minerales: cuando la explotación sea menor o igual a 1.000.000 ton/año.
Construcción presas, represas o embalses	1. Capacidad mayor a 200 millones de metros cúbicos de agua.	1. Capacidad inferior a 200 millones de metros cúbicos de agua.
Energético	1. La construcción y operación de centrales generadoras con capacidad mayor a 100 MW. 2. Los proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes con capacidad superior a 3 MW. 3. El tendido de líneas con tensiones mayores a 220 KV. 4. La generación de energía nuclear.	1. La construcción y operación de centrales generadoras con capacidad menor a 100 MW. 2. El tendido de líneas con tensiones menores a 220 KV. 3. La construcción y operación de centrales hidroeléctricas con capacidad menor a 100 MW, exceptuando pequeñas hidroeléctricas que operen en zonas no interconectadas con capacidad inferior a 10 MW.

Fuente: ANLA (2014)

En términos generales, el proceso inicia con la determinación de si el proyecto requiere o no un diagnóstico ambiental de alternativas (DAA), el cual es un estudio que permite determinar cuáles son las opciones para ejecutar el proyecto⁶. No todos los proyectos requieren la presentación del DAA, solo los proyectos definidos explícitamente en la ley pueden ser objeto de este requisito. Existe un listado definido de proyectos en la reglamentación de licencias que determina que en etapa previa a la solicitud de licencia, los proyectos de características lineales como vías, ductos, líneas de conducción eléctrica e hidroeléctricas, entre otros, deben consultar ante la autoridad ambiental la necesidad de presentar el DAA. En caso sea necesario, el peticionario de la licencia deberá presentar las opciones existentes y la autoridad determinará cuál será la definitiva. Una vez surtida esta etapa, se dará inicio al trámite de la licencia ambiental.

Para los proyectos que no lo requieren, esta parte del procedimiento se omite y el peticionario presenta directamente la solicitud de licencia ambiental acompañada del segundo documento de estudio de impacto ambiental (DEIA), el cual es elaborado por un consultor externo contratado por el peticionario. Posteriormente, la autoridad ambiental expide un auto administrativo de inicio de trámite, revisa que el DEIA se adapte a los criterios definidos para su elaboración y si lo considera pertinente podrá visitar el proyecto y solicitar una reunión con el solicitante para requerir información adicional⁷.

Llegada la información requerida, la autoridad ambiental también podrá solicitar a otras entidades o autoridades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes, que le deberán ser remitidos en un plazo no mayor de veinte días hábiles. A partir de ello, se realizará un análisis de fondo sobre la solicitud. Según la reglamentación, el gobierno, a través del ANLA, dispondrá hasta de treinta días hábiles para decidir sobre la licencia ambiental, contados a partir del día en que se notificó del acto administrativo de trámite que reconozca que ha sido reunida toda la información requerida, según el procedimiento previsto⁸.

El proceso de licenciamiento ambiental no contempla una etapa específica para la participación ciudadana de grupos que no se encuentran bajo la protección del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, por ende, su participación es facultativa en todo el proceso. Si bien es cierto, que uno de los componentes del DEIA contempla la socialización del proyecto y que el Artículo 2.2.2.3.3.3 del Decreto N° 1076 de 2015 menciona la necesidad de realizar una reunión informativa sobre los alcances e impactos de este: en primer lugar, es necesario resaltar que estos dos escenarios pueden ser el mismo; en segundo lugar, que un mecanismo de participación no es lo igual que una simple reunión que no está reglamentada; y, finalmente, en tercer lugar, que los aportes recibidos dentro del proceso, según el mismo artículo, solo son incorporados o tomados en cuenta en el evento en que se consideren pertinentes. Asimismo, el mencionado artículo no reglamenta la forma cómo se debe desarrollar la reunión, por lo que deja a consideración del peticionario del proyecto cómo se realiza. El único mecanismo obligatorio es la consulta previa, pero solo para el caso de las comunidades indígenas y afroamericanas tradicionales y no todos los proyectos incluyen la presencia de este tipo de grupos étnicos.

La Ley N° 99 de 1993 consagra como mecanismos de participación ambiental la figura del tercero interviniente⁹ como un derecho, que participa en los procedimientos administrativos ambientales, el derecho

6 Artículo 2.2.2.3.4.1 del Decreto N° 1076 del 2015.

7 La etapa oral a través de la reunión y la visita al proyecto son algunas de las modificaciones introducidas por el Decreto N° 2041 del 2014 compilado en el Decreto N° 1076 de 2015, al proceso de licenciamiento ambiental en Colombia y que rigen a partir de enero del 2015. Por lo tanto, estas etapas no se surtieron en los proyectos analizados en este capítulo.

8 El Decreto N° 2041 del 2014 compilado en el Decreto N° 1076 de 2015 recortó el tiempo para la toma de decisión de noventa días que señalaba el Decreto N° 2180 del 2010 a treinta días.

9 Según el Artículo 69° de la Ley N° 99 de 1993, "cualquier persona natural o jurídica o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales".

de petición ambiental y las audiencias públicas ambientales. Todos estos mecanismos deben ser solicitados por la comunidad afectada o los interesados en el proyecto frente a la autoridad ambiental. De hecho, en muchos casos todo el proceso se desarrolla sin que se utilice ninguno de estos mecanismos de participación.

El plazo contemplado por la norma para todo el procedimiento es de aproximadamente 4,5 meses y en caso de ser otorgada la licencia, esta es válida hasta la terminación del proyecto y solo se tiene que tramitar una vez.

2. Presentación y análisis de cada uno de los proyectos comprendidos por el informe según los factores

La metodología de trabajo implementada para realizar esta investigación, consistió, en primer lugar, en la revisión de fuentes primarias y secundarias para lo cual se consultaron documentos originales, que reposan en los archivos de los procesos de licenciamiento ambiental de la ANLA de los casos seleccionados en este Informe; normas nacionales; libros y artículos académicos; páginas web oficiales; informes de entidades del Estado y de organizaciones de la sociedad civil; y, finalmente, notas de prensa. En segundo lugar, se organizaron y procesaron los datos contenidos en las diversas fuentes para condensar toda la información en este documento de acuerdo con los tres conjuntos de factores de análisis: (i) aspectos institucionales/técnicos del sistema de EIA, (ii) participación pública y (iii) contexto político y social.

2.1. Aspectos institucionales/técnicos del sistema de EIA

Colombia es una república unitaria, centralista y descentralizada¹⁰. Por tal razón, el marco normativo, que emana del poder central, se aplica de igual forma en todo el territorio nacional. En temas ambientales, como se mencionó anteriormente a través de la Ley N° 99 de 1993, ley general ambiental, fue creado el Sistema Nacional Ambiental y por medio de esta ley ocurre la implementación del proceso de licenciamiento ambiental de la forma como actualmente se conoce (Rodríguez 2011). El proceso allí contenido y su reglamentación se aplican a todas las solicitudes de licencias ambientales en el país y dependerá del tamaño del proyecto, la autoridad que conozca de dicha petición, que en principio es de naturaleza eminentemente ambiental.

Con el fin de abordar el primer conjunto de factores institucionales sobre el proceso de licenciamiento ambiental, en esta sección, se propone un análisis unificado de los aspectos institucionales para los cuatro proyectos seleccionados, debido a que el examen de estos no varía caso por caso, sino que obedece a la observancia de la misma norma nacional y se aplica de igual forma.

Lo anterior ocurre sin perjuicio de que para el conjunto de factores *participación pública y contexto político y social* se realice un estudio individualizado por caso, pues su análisis sí varía de acuerdo a la situación particular.

10 Al respecto ver el Artículo 1° de la Constitución Política de Colombia.

Ahora bien, se ha establecido que es competencia privativa de la ANLA¹¹, otorgar o negar las licencias, permisos o trámites para grandes proyectos de desarrollo en todo el país.

Los cuatro proyectos comprendidos por el informe hacen parte de esta categoría y tuvieron su proceso de licenciamiento ambiental ante la ANLA, máxima autoridad ambiental del país a cargo de dictar la resolución que aprueba o no la licencia ambiental.

La legislación ambiental colombiana prevé un listado detallado de los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental dentro de los que se encuentran: los proyectos de desarrollo referidos a explotación de hidrocarburos, minerales, la construcción de presas, represas o embalses, del sector eléctrico, del sector marítimo y portuario; la construcción de aeropuertos y pistas; la ejecución de obras públicas tales como vías, túneles, puentes, espolones, etc.; distritos de riego; la producción de pesticidas; entre otros¹². Para todos ellos, señala que el proceso de licenciamiento ambiental se debe iniciar antes de la etapa de explotación del proyecto en el caso de los proyectos sobre recursos naturales y antes de iniciar actividades en los proyectos de infraestructura a través de una solicitud acompañada de varios documentos. Frente a este punto, existen varias críticas a nivel nacional, pues se señala que muchas actividades que generan graves impactos sobre el ambiente han sido excluidas del requisito de licencia ambiental, como la exploración y que para las que sí tienen esta exigencia, el proceso se ha ido flexibilizando y desmontando gradualmente (Rodríguez 2011: 9)¹³.

Lo anterior, ha generado que las comunidades utilicen las vías judiciales para la protección de derechos fundamentales y colectivos; por ejemplo, en casos de contaminación de aguas o deforestación sin permiso, producidas por la etapa inicial de exploración, que, como se mencionó, en Colombia no requiere licencia ambiental desde el 2001 (Garay 2014: 264). Esta recomendación ya ha sido planteada al gobierno colombiano en diferentes ocasiones, incluso recientemente por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (OCDE 2014: 46).

Particularmente, sobre el tema de la calidad técnica de la licencia ambiental, el Artículo 2.2.2.3.6.6 del Decreto N° 1076 del 2015 señala los contenidos mínimos que este acto administrativo debe tener. Indica que la licencia ambiental contendrá la identificación completa del titular del proyecto; su objeto general y localización; las consideraciones y motivaciones de orden ambiental, que han sido tomadas en cuenta para el otorgamiento de la licencia ambiental; la lista de actividades y obras que se autorizan; los requisitos, condiciones y obligaciones adicionales al plan de manejo ambiental presentado, que debe cumplir el beneficiario de la licencia ambiental durante la construcción, operación, mantenimiento desmantelamiento y abandono y/o terminación del proyecto, sin perjuicio de que la autoridad ambiental pueda incluir otras consideraciones que estime necesarias. En todos los proyectos de análisis de este capítulo, estos requisitos sin excepción fueron incluidos en la resolución que otorgó o negó la licencia ambiental.

Frente a este particular, es importante tener en cuenta que la calidad de la licencia no podrá medirse solamente por la incorporación de todos los aspectos señalados por la norma sino también por la calidad del proceso de licenciamiento ambiental. Cuando se habla de calidad de este proceso, se hace referencia a elementos como su duración, la calidad de los términos de referencia para la elaboración del EIA y la incorporación de las opiniones de las comunidades impactadas a partir de la utilización de los mecanismos de participación. Los requisitos que señala la norma pueden ser evaluados fácilmente

11 Al respecto ver el Artículo 3° del Decreto N° 3573 del 2011. La ANLA, es una unidad administrativa especial del orden nacional, adscrita al MADS, que, en el 2011, substituyó a la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

12 Los Artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 del Decreto N° 1076 del 2015 establecen los listados de los proyectos, obras y actividades que requieren licencia ambiental y que son competencia del MADS, de las CAR o de las autoridades ambientales creadas mediante la Ley N° 768 del 2002.

13 Por ejemplo, exploración sísmica de hidrocarburos, transporte de hidrocarburos gaseosos y distribución de gas natural, entre otros.

desde el punto de vista cuantitativo, pues son un aspecto formal. No obstante, el reto consiste en realizar evaluaciones de calidad desde el fondo de cada uno de ellos.

Este punto lleva a la reflexión final de esta sección, sobre la financiación de todo el proceso de licenciamiento ambiental y de sus mecanismos de participación. En Colombia, la elaboración de los estudios ambientales, es decir, el DAA y el DEIA, que son la base para la toma de la decisión por parte de la autoridad ambiental, está a cargo del solicitante de la licencia. Esto significa que la empresa que propone el proyecto cubre los costos de la elaboración de estos estudios, ella misma los presenta y por supuesto, contrata a su realizador. También, paga una tarifa por los mecanismos de participación que se implementen dentro del proyecto, como la realización de audiencias públicas ambientales. Igualmente, el peticionario paga al MADS una tasa por la prestación del servicio de evaluación del trámite de licencia ambiental previa liquidación de este por parte de la autoridad ambiental.

Ahora bien, luego de revisar el conjunto de factores sobre aspectos institucionales/técnicos del sistema de EIA, a continuación, se procederá a examinar las preguntas de investigación relativas a los factores participación pública y contexto político y social para cada uno de los proyectos del Informe, luego de una breve presentación de estos¹⁴.

a. Proyecto de explotación de minería de oro Angostura

Santurbán es un complejo de páramos, ecosistema único en el mundo, localizado entre los departamentos de Santander y Norte de Santander, al oriente de Colombia cerca de la frontera con Venezuela, que está compuesto en su mayoría por bosque andino del cual se destaca una extensa biodiversidad en especies de fauna y flora. Según informes realizados por la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), es el hábitat de 457 especies de plantas, 17 de anfibios, igual número de especies de reptiles, 201 de aves y 58 de mamíferos, muchos de los cuales están bajo amenaza de extinción (CDMB 2012).

La empresa multinacional antes Greystar Resources LTDA (actualmente, EcoOro), desde el año 2008, contempló la idea de extraer oro a gran escala, por medio de un proyecto llamado Angostura, luego de haber solicitado y obtenido seis títulos mineros sobre la zona del Páramo de Santurbán, entre contratos de concesión y licencias de explotación minera.

Además de sus valiosos ecosistemas, esta zona produce la oferta hídrica para alrededor de 1,2 millones de habitantes de los municipios aledaños, razón por la que ha sido considerada clave para el desarrollo de la región y sitio estratégico de reserva natural. Asimismo, es fuente de las actividades agrícolas, que constituyen la base económica de quienes la habitan (El Tiempo 2014).

El proyecto de megaminería de oro Angostura, que pretende extraer 2,3 millones de onzas de oro al año, ha generado grandes discusiones, especialmente durante el gobierno de Santos, debido a su ideal de convertir a Colombia en un país minero a través de su política de la “locomotora minera”, que promueve la inversión directa de empresas multinacionales extranjeras en el país.

Según los opositores del proyecto, este dejaría a Colombia sin páramo y sin agua por la contaminación de este recurso por la explotación. La comunidad aledaña se ha encargado de mostrar su inconformidad frente al proyecto creando el Comité Pro-Defensa del Páramo de Santurbán, en el que se cuentan organizaciones sindicales, estudiantiles y sociales, Fenalco, la Sociedad Santandereana de Ingenieros,

14 La información consignada sobre cada uno de los casos reporta los acontecimientos hasta octubre de 2014.

la Sociedad de Mejoras, la cual recogió 50.000 firmas en una carta de rechazo tan solo en la ciudad de Bucaramanga, capital del departamento de Santander (OCMAL 2011). Además, la Defensoría del Pueblo, órgano del Ministerio Público colombiano, solicitó al MADS no permitir la realización de actividades mineras dentro de la zona del páramo y la Contraloría General de la República presentó una función de advertencia a manera de exhortación frente a la amenaza de daño ambiental del Páramo de Santurbán.

La empresa solicitó licencia ambiental ante el MADS y, luego de su rechazo, el expediente del proceso se encuentra archivado y bajo custodia especial en la ANLA en Bogotá¹⁵. Sin embargo, a través de una solicitud escrita se puede pedir el desarchivo y la información contenida en el expediente es pública y de libre acceso. Mientras el trámite de licenciamiento ambiental estuvo abierto, el público en general tuvo acceso al expediente físico y algunos documentos del proceso que se encuentran publicados en la página web de la ANLA¹⁶. La información allí contenida es de carácter eminentemente jurídico-técnico.

Las comunidades conformadas por líderes sociales, campesinos y representantes de los gremios apoyadas por las ONG nacionales e internacionales, implementaron varios mecanismos de participación ciudadana ambiental y a raíz de su masiva intervención y del uso de los medios de comunicación y de las redes sociales con el objetivo de proteger el páramo y garantizar el derecho al agua. La autoridad ambiental se vio obligada a negar la licencia ambiental en los términos en que fue planteado el proyecto. Este proyecto no contó con la presencia de grupos étnicos reconocidos en Colombia, es decir, pueblos indígenas, comunidades afro descendientes, raizales o del pueblo rom.

Dentro de este proyecto, se utilizó el mecanismo de participación de audiencia pública ambiental dos veces. Esta puede ser convocada de oficio por la autoridad ambiental, solicitada por el Ministerio Público, otros funcionarios del gobierno, por un grupo de más de cien personas y/o tres ONG¹⁷, pero que no es obligatoria. La primera audiencia se realizó el 21 de noviembre de 2010 en el municipio de California (Santander) y fue solicitada por la Asociación Defensora de los Animales y Naturaleza (ADAN), la Corporación Compromiso, entre otras organizaciones, y 238 ciudadanos.

Esta audiencia pública ambiental quedó registrada en medios magnetofónicos y audiovisuales y a través del acta del 26 de noviembre del 2010, se registraron las intervenciones del alcalde del municipio de California, el gobernador y el comandante de la Policía del departamento de Santander, el secretario del Interior de la Gobernación, la empresa Greystar Resources LTDA, el Ministerio de Minas y Energía, el procurador judicial, ambiental y agrario de Santander, la CDMB, el alcalde y el personero del municipio de Vetás y 89 personas¹⁸.

La segunda audiencia pública ambiental se realizó el 4 de marzo del 2011 a solicitud del procurador delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios en Bucaramanga para garantizar la presencia de personas de otros lugares del departamento. La directora de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio, quien presidió la audiencia, la dio por terminada de forma anticipada de acuerdo con lo establecido en el inciso segundo del Artículo 15° del Decreto N° 330 del 2007, según consta en el acta de audiencia: “debido a la reiterada interrupción de los asistentes que, pese a las diversas oportunidades en que la Presidenta y el Secretario de la audiencia llamaron al orden y solicitaron el comportamiento respetuoso para lograr el normal desarrollo de este espacio de participación, desencadenaron disturbios, así como agresiones físicas y verbales, y amenazas contra la integridad física de los presentes, lo cual impidió la continuación de la audiencia pública” (ANLA, Resolución 1015 del 2011).

15 El número del expediente para consulta es LAM 4706.

16 Al respecto se puede consultar la gaceta de la ANLA en línea en: www.anla.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=739&conID=11052

17 Regulada específicamente en el Artículo 72° de la Ley N° 99 de 1993 y el Decreto N° 330 del 2007.

18 Folios 1055 a 1103 del expediente.

A pesar de lo ocurrido, la audiencia fue registrada en medios magnetofónicos y audiovisuales e intervinieron en el espacio para las interpelaciones, 27 personas del total de los inscritos que ascendían a un total de 480, lo cual quedó registrado en el acta del 11 de marzo del 2011¹⁹.

De otra parte, también se utilizó el mecanismo de tercero interviniente en los proceso de licenciamiento a través de siete solicitudes de personas naturales y jurídicas que fueron aceptadas por el MADS. Se observa, que varios mecanismos de participación pública fueron utilizados en diferentes etapas del proceso luego de presentado la EIA por parte de la empresa y que estos se realizaron a solicitud de varios actores diferentes al MADS o la empresa.

Adicionalmente, en este caso se interpuso una queja de la comunidad y otras organizaciones locales apoyadas por una ONG internacional, ante el mecanismo de inspección Compliance Advisor Ombudsman (CAO) de la Corporación Financiera Internacional (CFI), institución financiera miembro del Grupo Banco Mundial –que otorgaba un crédito a la empresa Greystar Resources para la ejecución del proyecto–, por violar sus estándares de sostenibilidad social y ambiental. La CAO realiza una auditoría que se enfoca en “conocer si la evaluación de los riesgos sociales y ambientales se realizó de manera adecuada, en especial de aquellos acumulativos y de largo plazo” (IFC, 2012). Frente a esto, las organizaciones ambientalistas esperan que como resultado del reporte de la CAO, la CFI retire su inversión de la mina Angostura (AIDA, 14 de octubre del 2014).

Alrededor de este proyecto se generaron multitudinarias marchas y movilizaciones sociales en todo el país convocadas por diferentes sectores. Por ejemplo, el 25 de febrero del 2011 se realizó una inmensa marcha que convocó a más de 30 mil personas en Bucaramanga y unas dos mil más en Bogotá (El Espectador 2012).

A su vez, el nivel de cobertura mediático fue altísimo a través de medios nacionales e internacionales. Según algunos noticiarios nacionales, el caso del páramo de Santurbán se convirtió en un caso emblemático en el país pues “movilizó a ricos, pobres, famosos y desconocidos. El páramo de Santurbán se convirtió en el gran triunfo ciudadano en defensa de la naturaleza, que se gestó a través de las redes sociales”²⁰ (Noticias Caracol 2011).

Con base en todo lo anterior, y en las objeciones y argumentos resultantes del proceso de licenciamiento ambiental²¹ este proyecto fue rechazado por la ANLA quien por razones de carácter ambiental y por la presión social determinó²²: “(...) ARTÍCULO SEGUNDO. Negar la licencia ambiental global solicitada por la empresa GREYSTAR RESOURCES LTD., para el proyecto de explotación de minerales auroargentíferos

19 Folios 2288 a 2329 del expediente.

20 Ver por ejemplo: <https://www.facebook.com/ParamoSanturbanEcOro?ref=ts&fref=ts>

21 Según la Resolución N° 1015 del 2011: “con base en los resultados de la evaluación del estudio de impacto ambiental y de la visita al área de influencia del proyecto, y al ecosistema protegido, que este Ministerio determinó la inviabilidad ambiental de llevar a cabo el Proyecto Minero auroargentífero Angostura (...)”

Y como resultado de la referida evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, de los conceptos allegados por otras autoridades, y de las ponencias de las audiencias públicas ambientales celebradas, se efectuaron consideraciones relativas a las actividades a desarrollar, a los medios abiótico, biótico, social, y a los impactos ambientales, que dieron origen a determinar que ambientalmente, el proyecto no pueda ser llevado a cabo.

Entre las consideraciones relativas al proyecto y a la descripción de las actividades se tiene que parte de la infraestructura propuesta se localizará en áreas de características muy sensibles que afectarían el entorno de la misma, al proyectarse ubicarlas directamente sobre fuentes de agua, zonas con presencia de densos bosques de robledales, como en el caso de la quebrada Móngora o colchones de agua con presencia de frailejón como la quebrada Páez, en ecosistemas de alta sensibilidad y fragilidad ambiental. De igual forma dicho proyecto se localizará en una zona de amenaza sísmica alta, por lo que la infraestructura que se proyecta instalar en la zona, constituye una potencial amenaza, que no sólo afectaría la parte ambiental que circunscribe la zona como tal, sino también, toda la infraestructura localizada en la parte baja de la zona.”

22 Lo anterior no significa que la empresa no pueda volver a presentar el proyecto, si modifica las condiciones en las que fue inicialmente planteado.

denominado Angostura, correspondiente al contrato de concesión minera N° 3452²³ (...)” (ANLA 2011). Sin embargo, antes de la expedición de la licencia la empresa presentó el 23 de marzo del 2011, un desistimiento de la licencia el cual fue negado por el ministerio y allí procedió a negar la licencia ambiental.

Es importante mencionar que el Código Nacional de Minas, en su Artículo 34°, señala que no pueden realizarse trabajos mineros en zonas declaradas y delimitadas como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales, como el caso de los páramos. Luego de todo el proceso de licenciamiento, el 8 de enero del 2013, la CDMB declaró 11.700 ha del páramo de Santurbán, “Parque Natural Regional”, lo cual le otorgó a esta área una especial protección adicional.

De igual manera, en abril de 2014 el MADS y el Instituto de Investigación científica Alexander Von Humboldt realizaron la delimitación de la totalidad del páramo señalando que en 44.000 ha del ecosistema no se podrán realizar actividades mineras. Según estas dos entidades, los límites del páramo se fijaron de acuerdo a criterios técnicos y sociales, y entre otras cosas, a través del diálogo y concertación con las comunidades y al análisis de condiciones geológicas, hidroclimáticas y de vegetación (*El Tiempo* 2014).

b. Proyecto de producción de gas metano asociado al carbón en el campo Área de Desarrollo Caporo

El proyecto de producción de gas metano asociado al carbón denominado Área de Desarrollo Caporo se encontraba localizado en jurisdicción de los municipios de Chiriguana y La Jagua de Ibirico, departamento del Cesar, al norte de Colombia. Este proyecto pretendía ser realizado por la multinacional estadounidense Drummond²⁴, que tiene presencia en Colombia desde 1980 a través proyectos mineros principalmente carbón²⁵, de hidrocarburos; y, de forma más reciente, de puertos y ferrocarriles. Se trataba de una superficie aproximada de 9.405 ha para la perforación y explotación de 140 pozos ubicada dentro del bloque denominado Exploración de Hidrocarburos Convencionales (gas y petróleo) y gas metano asociado al proyecto de carbón La Loma²⁶, el cual ya tenía licencia ambiental otorgada por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante la Resolución N° 2152 del 23 de diciembre del 2005. Drummond cuenta con dos contratos con el Estado colombiano para la exploración y explotación de petróleo y gas en áreas ubicadas en el norte de Colombia. Estas dos áreas abarcan las dos cuencas de carbón más grandes en el norte del país y una amplia cuenca con potencial demostrado de gas de esquisto (Drummond 2014).

Este gas es un hidrocarburo no convencional cuyas pretensiones de extracción en el país es reciente. El esquisto: “actúa como la fuente y reserva del gas natural. Se pueden aplicar varias técnicas para el aprovechamiento, dependiendo del gas que se va a extraer. Un método común es el fracturamiento hidráulico (*fracking*)²⁷: se perfora un pozo y se inyectan grandes volúmenes de agua mezclada con arena

23 Resolución N° 1015 del 31 de mayo del 2011: “Por la cual no se acepta un desistimiento por motivos de interés público, se niega una licencia ambiental global y se toman otras determinaciones”.

24 En enero del 2014, la empresa fue hallada culpable por arrojar 500 toneladas de carbón al mar en la Bahía de Santa Marta y, en el mes de julio de este año, fue lanzado por la ONG holandesa PAX el informe El lado oscuro del carbón. *Violencia paramilitar alrededor de las minas de DRUMMOND y PRODECO, en el departamento del Cesar, durante el periodo 1996-2006*.”

25 Desde un millón de toneladas de carbón en 1995 a aproximadamente 25 millones de toneladas en el 2012.

26 Expediente de licenciamiento ambiental LAM 3380.

27 Método sobre el cual hoy en día muchas organizaciones ambientalistas nacionales e internacionales han planteado por escrito al gobierno, fuertes cuestionamientos sobre los graves impactos ambientales que genera en el subsuelo. Al respecto ver: www.semana.com/vida-moderna/articulo/vinculan-el-fracking-con-el-aumento-de-sismos-en-estados-unidos/403059-3 y www.aida-americas.org/es/release/antes-de-autorizar-fracking-colombia-debe-garantizar-proteccion-al-ambiente-y-la-salud

y químicos. Esa inyección se da con alta presión para crear fracturas en la roca. Esta acción libera el gas, que fluye por la perforación” (*El Colombiano*, 17 de noviembre del 2013).

La información sobre el proyecto es muy escasa en medios físicos y digitales. El grueso se encuentra en el expediente de licenciamiento ambiental en la ANLA²⁸, el cual estuvo disponible para el público mientras el proceso estuvo abierto²⁹. Sin embargo, es importante resaltar que por la naturaleza del proyecto, la información es muy técnica y requiere de un esfuerzo importante para su comprensión.

En este caso, no se solicitaron mecanismos de participación pública, por lo cual el nivel de medición de este factor es bastante bajo. No obstante, se realizaron unas jornadas de socialización del proyecto por parte de la empresa como parte del DEIA, pues no hay obligación legal de implementar ningún otro mecanismo formal de participación. Estas jornadas se realizaron entre el 29 de julio y el 1 de agosto del 2012³⁰ y no involucraron a las autoridades municipales y a la población, principalmente campesina del Corregimiento de La Aurora (con las veredas de ojo de agua y los cerrajones), en jurisdicción del Municipio de Chiriguaná, y a los habitantes de la Vereda Mechoacán en jurisdicción de La Jagua de Ibirico en el Departamento de Cesar, unidades territoriales definidas como área de influencia directa dentro de las cuales no se encuentra la presencia de grupos étnicos.

Según la ANLA (2013), en estas reuniones:

“Se realizó una presentación geo-espacial y técnica del proyecto de Desarrollo Caporo y la relación con otros adelantados por la Empresa en la región; se abordó también el estado de las actividades exploratorias y de producción de hidrocarburos en la región, los impactos y medidas de manejo; las parcelas adquiridas por la Empresa Drummond LTD como parte del área de expansión de la minería del carbón y otros temas solicitados por la comunidad relacionados con la contratación de mano de obra, inversión social y el plan de gestión social corporativo”.

Al respecto, los líderes sociales manifestaron su preocupación sobre temas como la contratación de la mano de obra y la inclusión de las mujeres en este aspecto, los impactos negativos de la minería de carbón sobre la salud de los habitantes por el levantamiento de material particulado y sobre el agua que abastece a las comunidades por la contaminación que puede generar el fracturamiento sobre este recurso. Este último punto fue abordado por la ANLA en la resolución que negó la licencia ambiental del proyecto.

Los nuevos métodos de extracción de hidrocarburos, como el *fracking*, no son muy conocidos en el país y si bien están siendo estudiados, las comunidades no se encuentran organizadas alrededor de esto, lo cual puede ser una razón de la débil información y participación en torno al proyecto. No obstante, recientemente, el gobierno nacional anunció públicamente la adjudicación de zonas para la explotación no convencional de hidrocarburos, la cual incluye el *fracking*, y muchos miembros del sector ambiental del país y organizaciones internacionales se pronunciaron en contra por los graves e irreversibles impactos que esta actividad causa sobre el ambiente.

En el proyecto Caporo, no se realizaron manifestaciones sociales o marchas públicas y el nivel de cobertura mediática sobre el proyecto fue casi nulo pues la mayoría de las noticias gira en torno a las actividades que Drummond adelanta en La Loma y sobre los problemas que esta empresa tiene por sus vertimientos contaminantes al mar y supuestos vínculos con el paramilitarismo en el país.

28 Resolución N° 0799 del 12 de agosto del 2013 “Por la cual se niega una licencia ambiental y se toman otras determinaciones”.

29 El número del expediente para consulta es LAM 4445 y este se encuentra archivado.

30 En el anexo 3.1 del expediente de licenciamiento ambiental se encuentran registros fotográficos, actas y listas de asistencia.

No se tiene información sobre financiamiento de instituciones financieras internacionales a esta multinacional en este proyecto. Sin embargo, es importante mencionar que esta y otras empresas extranjeras han contado con el apoyo del gobierno central y de sus ministerios de Minas y Energía tanto en el primer periodo del presidente Santos (2010-2014) a través del impulso de las actividades mineras e hidrocarburíferas en el Plan Nacional de Desarrollo³¹, como en el segundo periodo (2014–2018), en el cual manifestó que la extracción de recursos naturales continuaría siendo uno de los motores de la economía de Colombia, pero que según él, exigiría responsabilidad social y ambiental a las empresas (El Espectador 2014).

Dentro del análisis que realizó la autoridad ambiental sobre los impactos sociales y ambientales con base en el DEIA presentado por la empresa, la ANLA consideró que no se evaluaron los posibles impactos sobre el agua (superficial y subterránea), y el suelo por la utilización de aditivos químicos durante el fracturamiento hidráulico, como tampoco valoraron los impactos por el manejo de los residuos sólidos y líquidos que se generan durante el completamiento de los pozos (ANLA 2013).

En términos generales, la ANLA concluye que la evaluación ambiental presentada por la empresa en los documentos remitidos dentro del trámite de licenciamiento ambiental corresponde a un proyecto con las actividades típicas de explotación de hidrocarburos convencionales y no incluye las actividades propias o específicas del proyecto de *fracking*, que clasifican a este tipo de yacimientos (explotación de gas metano asociado a carbón) como “no convencionales”. La información presentada por la empresa es muy escasa, principalmente, en lo relacionado con el método de perforación, la estimulación, y completamiento; así como los procedimientos, equipamiento y tecnología específica a utilizar. En otras palabras, el DEIA no incluyó la información técnica que permitiera dimensionar la magnitud de las actividades y los procesos a tener en cuenta en la extracción del gas asociado al carbón, pese a que el fracturamiento hidráulico es la actividad principal del proyecto.

Con base en lo anterior, la licencia ambiental fue negada en este proyecto en aplicación del principio *in dubio pro ambiente* y los principios de precaución y desarrollo sostenible en materia ambiental señalando³² “ARTÍCULO PRIMERO.- Negar la Licencia Ambiental Global solicitada por la empresa DRUMMOND LTD., para el proyecto de producción de gas metano asociado al carbón en el campo Área de Desarrollo Caporo, localizado en jurisdicción de los municipios de Chiriguaná y La Jagua de Ibirico (...)” (ANLA 2013).

Finalmente, es importante señalar que en la época en que se negó la licencia ambiental del proyecto Caporo, es decir el año 2013, no existía una posición declarada del gobierno nacional de extraer hidrocarburos no convencionales a través del *fracking* lo cual hace que la autoridad ambiental en algunos casos lograra ser institucionalmente fuerte y plantear una posición contundente frente a una gran empresa. Sin embargo, a principio del 2014, se expidió una reglamentación para el desarrollo de la mencionada práctica de extracción y en la Ronda Colombia del mismo año, de un total de 98 bloques para explotación de hidrocarburos ofrecidos, 19 fueron para hacer *fracking* de petróleo y gas de esquisto. El Ministerio de Minas asegura que, esta controvertida práctica que ha sido prohibida en países como Francia y Alemania y estudiada muy juiciosamente antes de emitir su regulación, para proteger el ambiente se deben aplicar todas las medidas de seguridad contempladas en la norma (Semana Sostenible 2014).

Esto en la práctica significa que, a partir del 2015, serán solicitadas y posiblemente otorgadas muchas licencias ambientales pues el *fracking* ahora también es un tema de gran interés económico del gobierno nacional. El proceso de licenciamiento para esta actividad será el mismo que para cualquier otro proyecto de gran tamaño en Colombia, lo que quiere decir, que los procesos de participación al respecto también serán facultativos y podrían limitarse solamente a las reuniones de socialización del DEIA.

31 Aprobado a través de la Ley N° 1450 del 2011.

32 Fundamentada en las sentencias T-254 de 1993, C-035 de 1999 y C-339 del 2002 proferidas por la Corte Constitucional de Colombia.

c. Proyecto hidroeléctrico El Quimbo

Dentro de la política de energía firme del Ministerio de Minas y Energía, cuyo objetivo fue garantizar el suministro de energía del país hasta el 2018, se propuso la construcción de seis plantas hidroeléctricas en el país: Cucuana, Miel II, Porce IV, Sogamoso, Pescadero Ituango³³ y El Quimbo.

El proyecto hidroeléctrico El Quimbo construido por Emgesa S.A.³⁴ se encuentra localizado al sur del departamento del Huila en Colombia, entre las Cordilleras Central y Oriental, a 69 km aproximadamente al sur de la ciudad de Neiva. A partir del 2015, la empresa estima tener una capacidad instalada de 400 MW para lograr una generación media de energía de 2.216 GWh/año. Esta central hidroeléctrica, la primera construida por una empresa privada, pretende atender el 8% de la demanda de energía del país, junto a la Central Betania, ubicada igualmente en el departamento del Huila (Emgesa 2014). Para ello, inundará un área total de 8 250 ha, en donde actualmente habitan miles de campesinos y hay presencia de fauna y flora nativa³⁵. Según la empresa, el proyecto se realiza con recursos propios y con otros generados por operadores del mercado (El Tiempo 2014).

Este proyecto, durante su proceso de licenciamiento ambiental, se contó con acceso público al expediente de licencia. La información sobre las cuestiones operativas de la construcción de la represa son bastante técnicas; sin embargo, las comunidades impactadas por el proyecto han estado acompañadas por diferentes organizaciones, que han apoyado la interpretación de lo técnico. Además, sobre los impactos de las represas, los estudios nacionales e internacionales son numerosos y de alta calidad: sirven como instrumento para la protección de los derechos de las comunidades³⁶.

El nivel de participación pública, durante y después del proceso de licenciamiento ambiental, ha sido alto y de diferentes tipos, ya que se implementaron varios mecanismos de participación, principalmente, por campesinos, pues no se contó con la presencia de grupos étnicos. Estos mecanismos administrativos fueron la figura del tercer interviniente, que se usó en tres ocasiones por parte de personas naturales y jurídicas; una audiencia pública ambiental; y, por solicitud de Álvaro Uribe, presidente de la época, se realizaron mesas de concertación entre los diferentes actores del proyecto a través de las cuales se expidió un documento de cooperación entre la Gobernación del Departamento del Huila, los municipios aledaños, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Agricultura y Emgesa³⁷ (ANLA 2009).

A petición de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM) y de la comunidad del Municipio de Gigante (departamento del Huila), se celebró Audiencia Pública Ambiental el 21 de enero del 2009, como consta en el acta de audiencia que se elaboró ese día, en la cual la comunidad manifestó su inconformidad sobre el proyecto pero sus consideraciones no fueron tenidas en cuenta en la decisión final. Las principales preocupaciones de las comunidades fueron sobre la afectación del proyecto al desarrollo económico local y regional por la inundación de la tierra, el empleo, la destrucción del tejido social y pérdida de especies de fauna y flora³⁸.

Adicionalmente, se interpusieron mecanismos judiciales. Se trató de siete acciones de tutela, las cuales fueron acumuladas para su análisis por la Corte Constitucional, luego de haber surtido sus diferentes

33 Proyecto que también ha sido seleccionado dentro de este informe.

34 Empresa española creada en 1997. Para mayor información ver: www.emgesa.com.co/es/conocenos/Paginas/nuestra-historia.aspx

35 El número del expediente para consulta es LAM 4090 y el expediente tiene un total de 143 carpetas.

36 Al respecto ver: www.aida-americas.org/es/fuentes-de-informaci%C3%B3n-sobre-represas. Por ejemplo, existe el kit de herramientas jurídicas ambientales sobre represas e hidroeléctricas disponible en: <http://justiciaambientalcolombia.org/herramientas-juridicas/represas/>

37 El objetivo de estas mesas de concertación fue llegar a acuerdos entre los diferentes actores del proyecto. Allí se establecieron compromisos de protección ambiental y de derechos humanos; sin embargo, Asoquimbo manifiesta que muchos de estos han sido incumplidos hasta el 2014 y no han tenido acceso a información suficiente sobre acciones concretas de los mismos.

38 Folios 1590 al 1634 y sus anexos en las carpetas de "Audiencia Pública Ambiental" del expediente N° 4090.

trámites ante Juzgados y tribunales y llegar a la corte para su revisión final. Estas acciones fueron interpuestas por personas dedicadas a diferentes actividades comerciales como pescadores artesanales, paleros, transportadores de carga y maestros de construcción —en la zona de influencia de la hidroeléctrica de El Quimbo—, quienes reclamaban la violación de sus derechos fundamentales, en especial al mínimo vital y a la vida digna, por causa de la ejecución de tal obra. Pedían que se les incluyera dentro del censo de población afectada por la construcción, que se les indemnizara y en uno de los procesos acumulados, que se suspendiera definitivamente la obra, en especial la prevista desviación del río Magdalena³⁹. Mediante la sentencia T-135 del 2013, el máximo Tribunal Constitucional colombiano decide revocar todos los fallos anteriores y proteger los derechos fundamentales invocados, en el sentido de ordenar a la empresa incluir a los demandantes en el censo de afectados por el proyecto existente y que les fueran otorgados los beneficios establecidos por tal condición. Además, ordenó que se elaborara un nuevo censo, en el que se garantizara el derecho a la participación ambiental efectiva de los habitantes de la zona.

Por ello, en el 2014, la empresa se encontraba recibiendo solicitudes de personas para actualizar el censo. Según Emgesa, se instalaron puntos de atención a comunidades en los seis municipios del área de influencia del proyecto, buzones en las alcaldías para recepción de comentarios y se realizaron reuniones de socialización y participación del proceso.

El nivel de oposición al proyecto, durante el proceso de licenciamiento y posteriormente, fue altísimo lo que ha generado que exista mucha información disponible en medios de comunicación y en redes sociales⁴⁰. Las comunidades constituyeron una asociación (Asoquimbo) para fortalecer su proceso de movilización y resistencia como afectados de la hidroeléctrica⁴¹. De igual forma, la empresa creó un sitio web dedicado exclusivamente al proyecto y un boletín en el que informa a las comunidades, entre otras cosas, el avance de la obra⁴².

Asimismo, se han presentado diversas movilizaciones sociales y otras acciones colectivas de oposición al proyecto de forma paralela al proceso de licenciamiento ambiental y posteriormente, dentro de las que se encuentra la marcha de septiembre del 2012 a la que asistieron más de 5.000 personas. De igual manera, se han realizado bloqueos e invasiones a las vías y operaciones del proyecto, lo que ha generado que la empresa modifique su calendario de actividades y de fecha de inicio de generación de energía. Los opositores, entre los que se encuentran, estudiantes, maestros, sindicalistas, dueños de tierras y campesinos, afirman que no se han cumplido las promesas de reubicar a los agricultores de las fincas compradas por la multinacional y por eso han tenido que acudir a las vías de hecho (El Espectador 2014).

A pesar de lo anterior, el proyecto fue aceptado por la ANLA sin tener en cuenta las principales objeciones y consideraciones sociales y ambientales, otorgando la licencia⁴³. Esta entidad, sigue defendiendo el proyecto, a pesar de las solicitudes de suspensión de la construcción y operación del proyecto hidroeléctrico El Quimbo por parte de la CAM, y de las denuncias de la Procuraduría y la Contraloría General de la República sobre su actitud pasiva en la vigilancia del proyecto, las fallas de los estudios técnicos y las inconsistencias de la compensación ambiental, realizada por la empresa.

39 El objetivo de este censo fue determinar quiénes eran las personas afectadas por el proyecto y así asignar las respectivas compensaciones.

40 Dentro de las que se encuentran: <https://www.facebook.com/Noalquimbo>

41 Para mayor información consultar: www.quimbo.com.co/

42 www.proyectoelquimboemgesa.com.co/

43 Resolución N° 0899 de 15 de mayo del 2009 "Por la cual se otorga la licencia ambiental para el proyecto hidroeléctrico "El Quimbo" y se toman otras determinaciones" que tiene 281 páginas.

Es tanto el apoyo del gobierno, que el Ministerio de Minas y Energía declaró de utilidad pública e interés social el área, que comprendía los predios necesarios, y ordenó la sustracción de una gran parte del Área de Reserva Forestal de la Amazonía. Por su parte, la oposición política regional no asumió ninguna postura contundente frente al proyecto, por lo que Asoquimbo promovió el voto en blanco en las últimas elecciones.

La licencia ambiental que aprueba el proyecto invocando el principio de desarrollo sostenible y el deber de protección de los recursos naturales por parte del Estado dispone:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Sustraer del Área de Reserva Forestal de la Amazonia, declarada por la Ley 2a de 1959 para el desarrollo de las actividades correspondientes al Proyecto Hidroeléctrico “El Quimbo”, una superficie de 7482.4 Ha.; ARTÍCULO SEGUNDO.- Otorgar a la empresa EMGESA S.A E.S.P. Licencia Ambiental para el Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, localizado en jurisdicción de los municipios de Garzón, Gigante, El Agrado, Paicol, Tesalia y Altamira, en el Departamento del Huila”.

Al respecto, la ANLA concluyó que, durante la EIA realizada para el proyecto El Quimbo, se contemplaron todas las medidas para prevenir, mitigar y corregir los impactos sociales y ambientales; además, se establecieron las medidas de compensación en caso correspondiera, respecto de los impactos generados, producto de la ejecución del proyecto, bajo la supervisión del MADS.

Luego de aprobado el proyecto, la resistencia de las comunidades ha continuado. Se trata de un proceso de más de ocho años, pero según organizaciones de la sociedad civil, el 2014 fue un año muy importante por la construcción de la última fase de la represa para que entre en operaciones en el 2015. Según las ONG nacionales que acompañan a las comunidades, actualmente, hay más de 10.400 personas que se declaran afectadas por el proyecto, debido a la ruptura de las cadenas productivas en uno de los departamentos de mayor producción agrícola del país. La zona inundada generará pérdidas para el sector agrícola, pesquero e industrial de más de 33.000 millones de pesos anuales. La empresa afirma que genera 500 empleos directos; sin embargo, esta cifra es insignificante frente a los más de 12.000 trabajadores, que dependen de los cultivos y que quedarían desplazados aumentando la cifra de desplazamiento forzado en Colombia (Razón Pública 2014)⁴⁴.

Las comunidades tenían previsto utilizar mecanismos de participación tales como la consulta popular, que ha sido utilizada por ejemplo, en proyectos mineros en Colombia para preguntar a las personas si están de acuerdo con la minería en sus territorios⁴⁵. Asimismo, contemplaron el uso de acciones constitucionales para la defensa de derechos e intereses colectivos como la acción popular basada en el principio de precaución o la acción de grupo con el fin de obtener indemnizaciones por los daños generados por la hidroeléctrica y han acudido ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Asoquimbo 2014).

Según el diario El Espectador (2014), la Contraloría abrirá indagación preliminar al proyecto al considerar de ilegal la licencia ambiental y existir presuntas irregularidades en el trámite de su otorgamiento.

44 Según AIDA, en una audiencia celebrada en octubre del 2014 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “organizaciones y movimientos sociales solicitaron a este órgano internacional instar al Estado Colombiano a reconocer el desplazamiento forzado a causa de la implementación de proyectos de ‘desarrollo’ como una violación de derechos humanos que debe ser prevenida y atendida. Además pidieron verificar esta grave situación en los territorios impactados mediante una visita”.

45 Al respecto, ver los casos de las consultas populares que se realizaron en los municipios de Piedras (Tolima) y Tauramena y Monterrey (Casanare).

d. Proyecto hidroeléctrico Ituango

Se trata del proyecto hidroeléctrico más grande del país con una capacidad instalada de 1.800 MW, el cual estará ubicado al occidente de Colombia, en el departamento de Antioquia, a unos 171 kilómetros de Medellín, la capital de este departamento, en los municipios de Briceño, Ituango y Toledo. La presa tendrá una altura de 220 metros y creará un embalse de 70 km de largo, que contendrá hasta 2.720 millones de metros cúbicos de agua. El proyecto está a cargo de la empresa Hidroeléctrica Pescadero-Ituango S.A. E.S.P. de origen nacional (Hidroituango 2014) y esta se comprometió a entregar obras en diciembre del 2018 (Dinero 2014).

La construcción de la represa demanda la necesidad de crear vías de acceso hacia el sitio de las obras, lo cual implica la desviación del río Cauca y el desplazamiento de cientos de personas por la inundación de 2.700 ha de los municipios de Ituango, Peque, Buriticá, Briceño, Toledo, Sabanalarga y Liborina. La población del área de influencia directa del proyecto sustenta su economía en el modelo campesino dedicado a la agricultura y a otras actividades de la cultura ribereña. De igual forma, algunos otros sectores se dedican al “barequeo” o minería artesanal. La actividad agrícola relacionada con el cultivo de café concentra el mayor número de la población.

Sobre el proceso de licenciamiento ambiental, la información más relevante sobre la hidroeléctrica se encuentra en el expediente que reposa en la ANLA en Bogotá y que está disponible al público⁴⁶. También, es posible encontrar varios documentos del expediente en formato digital en la página web de esta autoridad ambiental.

Sobre la presencia de comunidades protegidas por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el Ministerio del Interior y de Justicia, órgano competente para tales fines, certificó que no se registran grupos étnicos en el área de influencia del proyecto.

Al inicio del proyecto, en el año 1999, se realizaron reuniones con las comunidades de los municipios antes mencionados, promovidas por la empresa, en las cuales se firmaron varias actas de intención por parte de miembros de la comunidad, en las que se comprometían, entre otras cosas, a trasladarse al nuevo asentamiento que la empresa señalara sin ningún tipo de demora con gastos a cargo de esta; a renunciar a cualquier reclamación por razón de la reubicación; y “a no entorpecer ni directa ni indirectamente el uso de sus antiguos asentamientos, para la nueva destinación que es la de construir obras permanentes sobre esos terrenos para la hidroeléctrica” (ANLA 2009).

Es importante señalar que la comunidad ha pedido que sus intereses sean tenidos en cuenta, como lo que ocurrió en el año 2006 cuando 600 pescadores artesanales presentaron solicitudes para ser incluidos dentro del proceso de beneficios de la mitigación social, económica y ecológica, al ser la actividad pesquera una de las más afectadas en la alteración de los cuerpos de agua frente a lo cual recibieron una respuesta vaga y evasiva según se verificó en el expediente.

Dentro del proceso de licenciamiento ambiental, el único mecanismo de participación pública utilizado fue una audiencia ambiental celebrada el 19 de diciembre del 2008, la cual se realizó en el municipio de Liborina, (departamento de Antioquia) a solicitud del procurador judicial agrario del mismo departamento, quien inicialmente solicitó que se realizarán tres⁴⁷.

46 El número del expediente para consulta es LAM 2233 y el expediente tiene un total de 19 carpetas.

47 Por la realización de la audiencia, la empresa promotora de la Hidroeléctrica de PESCADERO – ITUANGO S.A. E.S.P. canceló la suma de aproximadamente 3.100 dólares.

A esta audiencia asistieron los alcaldes de los municipios afectados, el Ministerio de Ambiente, representantes de las autoridades ambientales regionales Corpourabá y Corantioquia, representantes de la empresa y se inscribieron 79 personas naturales y jurídicas de los que efectivamente intervinieron casi la mitad con posiciones a favor y en contra del proyecto. Algunos intervinientes manifestaron sus preocupaciones frente a la afectación de su principal fuente de ingreso, la minería y la pesca señalando lo siguiente: “a mí no me han tenido en cuenta de ninguna manera”, “de que vamos a levantar a nuestras familias”, “nosotros lo que queremos es que en realidad nos cumplan”, “nos den otra oportunidad de trabajo”, “sino vamos a tener que abrir recursos por otra parte”, “que van a hacer con las personas que vivimos del río, donde vivimos pescando” (ANLA 2008).

El proyecto fue aceptado por el organismo estatal ambiental sin tener en cuenta las principales objeciones y consideraciones sociales y ambientales⁴⁸. A pesar de que las comunidades impactadas se encuentran fuertemente organizadas y de que presentaron argumentos sobre los impactos negativos de tipo social y ambiental por la construcción de la hidroeléctrica, la autoridad ambiental otorgó la licencia de la siguiente forma:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Otorgar Licencia Ambiental para las fases de construcción, llenado y operación del proyecto hidroeléctrico “PESCADERO - ITUANGO”, localizado en jurisdicción de los municipios de Buriticá, Peque, Liborina, Sabanalarga, Toledo, Briceño, San Andrés de Cuerquia, Yarumal, Olaya, Ituango y Valdivia, en el departamento de Antioquia, solicitada por la empresa HIDROELÉCTRICA PESCADERO ITUANGO”.

Luego de ello, desde el punto de vista judicial, se registra la interposición de una acción de tutela que alegaba la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo y a la protección a la tercera edad por la supuesta negativa de la empresa a pagar al accionante el reconocimiento económico provisional e indemnización definitiva por el cese de sus actividades como minero, tal como se había hecho en el caso de los mineros del río Cauca⁴⁹. Esta tutela llegó a revisión de la Corte Constitucional y se profirió la sentencia T-447 del 2012, que negó la protección de los derechos al encontrar que no se cumplieron los requisitos para la interposición de la tutela.

Por otra parte, se han realizado varias movilizaciones y marchas sociales en contra, como la del 14 de marzo del 2011 que reunió alrededor de 4.000 personas de los municipios afectados, con el objetivo de expresar sus inconformidades ante los impactos sociales, ambientales y económicos en los inicios del proyecto Hidroituango. Según los coordinadores de la movilización, se trató de “un llamado de atención a la empresa” y una denuncia de sus impactos para “concertar la manera de mitigarlos” (Notiagen 2011). Adicionalmente, se han presentado diversos enfrentamientos entre los campesinos que se resisten al proyecto y la fuerza pública (El Tiempo 2012).

La empresa creó un sitio web para publicar informaciones respecto de la obra⁵⁰ y, por su parte, las comunidades también han utilizado internet para manifestar su rechazo frente al proyecto⁵¹. El cubrimiento por parte de los medios de comunicación frente a este proyecto es amplio y es posible rastrear varias noticias al respecto a favor y en contra. Por ejemplo, sobre el tema de la resistencia social, la revista Semana afirmó que “en el país se mantiene una resistencia y organización de procesos locales que se articulan en un escenario nacional de resistencia para hacer frente a las políticas económicas

48 Resolución N° 0155 del 30 de enero del 2009: “Por la cual se otorga una licencia ambiental para el proyecto central hidroeléctrica “Pescadero-Ituango” y se toman otras determinaciones”.

49 En ese caso, se fijó la suma de 400 dólares por persona, lo cual es un valor irrisorio frente a los perjuicios causados sobre la vida de estas personas.

50 Al respecto ver: www.hidroituango.com.co/ y <http://hidroelectricapescaderoituango.blogspot.com/>

51 Al respecto ver: <http://debatehidroituango.blogspot.com/2011/09/el-principal-impacto-del-proyecto.html>

del Gobierno que traen despojo del territorio”. (Semana 2011). Asimismo, un alcalde de un partido de la oposición denunció que contratistas de Hidroituango estarían haciendo favores políticos en épocas de elecciones al Congreso (RCN 2013).

El gobierno nacional ha manifestado su interés en esta hidroeléctrica, tanto así que, mediante la Resolución N° 317 del 2008, declaró de utilidad pública e interés social los terrenos necesarios para la construcción y operación del proyecto y, en el 2010, declaró áreas adicionales necesarias para el mismo.

También en el 2010, la ANLA, en el proceso de seguimiento que realiza a las obligaciones establecidas en la licencia ambiental, señaló que por lo menos seis de ellas estaban siendo incumplidas por la empresa en el componente de gestión social, entre otros, por lo cual se determinaron una serie de acciones que esta debería realizar para continuar con la ejecución del proyecto dentro de las que se encontraban por ejemplo:

“(…) intensificar las jornadas de socialización y presentación del proyecto hidroeléctrico a nivel de las administraciones municipales, previa entrega de un resumen ejecutivo del Estudio de impacto ambiental – EIA (...) 2. Diferenciar los grupos sociales a los que debe dirigirse la información del proyecto y definir estrategias y mecanismos para que la información sobre el mismo llegue de manera efectiva a cada uno de ellos” y “Definir y priorizar de manera conjunta con las autoridades municipales los proyectos productivos sostenibles orientados a la población afectada por el proyecto (MADS, Auto 3929 del 2010)”.

En febrero del 2014, se realizó el desvío del río Cauca y, desde entonces, se realizan reuniones con las comunidades para establecer proyectos de reubicación, laborales, de salud, vivienda y educación y en las cuales se definen acciones prioritarias (El Tiempo 2014).

Conclusiones y recomendaciones

Del análisis de los cuatro proyectos presentados anteriormente, es posible afirmar que la participación ambiental en procesos de autorización de grandes proyectos de desarrollo presenta grandes desafíos en el siglo XXI. La participación ambiental debe ser un proceso dinámico que se adapte a los retos que presentan las debilidades normativas e institucionales del licenciamiento ambiental y que responda efectivamente a las necesidades de las comunidades afectadas y a la protección del ambiente.

Por ello, podría decirse que el ejercicio de la participación ambiental en Colombia le ha otorgado matices diferenciadores a los nuevos procesos de licenciamiento ambiental, al considerar que esta no es sólo la que se contempla en su reglamentación. En otras palabras, en la práctica, las deficiencias de los procesos participativos del licenciamiento ambiental se han compensado de alguna manera con la definición creativa de estrategias de participación de las comunidades dentro y fuera del proceso administrativo. Estas estrategias han variado de acuerdo al lugar donde se llevan a cabo y a sus propias características que obedecen a contextos geográficos, económicos, culturales y políticos. Por ello, no existen fórmulas exactas que se puedan aplicar de un caso a otro y que garanticen que el resultado va a ser exitoso en términos de efectividad de la decisión; sin embargo, sí se puede aprender de otras experiencias para que los actores creen estrategias novedosas en sus contextos locales.

A partir del estudio de los casos de este capítulo, se podría hablar de “participación ambiental estratégica” en procesos de licenciamiento ambiental. Esto significa que los actores han utilizado diferentes formas, mecanismos y escenarios de participación tanto en el licenciamiento como afuera de él, pero todos apuntando hacia un mismo objetivo.

Al respecto, se encuentran varios puntos interesantes para el análisis. En el caso de Angostura, el uso de varios mecanismos de participación demostró que puede ser más efectivo en términos de impacto que cuando se utiliza uno solo. Adicionalmente, para la interposición de mecanismos de participación, es clave que las comunidades busquen el acompañamiento y alianza con organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales que, con su experticia e interdisciplinariedad, apoyen la definición de la estrategia y el análisis de la información disponible sobre el proyecto que, a veces, puede ser muy técnica, como se observó en los casos del Quimbo y Angostura.

Basado en estos dos últimos proyectos, la “participación ambiental estratégica” también podría incluir el acercamiento a instancias internacionales, como la CAO y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cuando los mecanismos nacionales no logran la protección de derechos humanos y ambientales a nivel interno, con el fin de presionar el cumplimiento del derecho internacional por parte del Estado y las empresas.

Aunado a lo anterior, el uso de estrategias comunicativas y de medios de comunicación en grandes proyectos de desarrollo tiene un efecto “bola de nieve” como se presentó en los proyectos Angostura, el Quimbo e Ituango. El uso masivo de las redes sociales y la cobertura mediática pueden hacer que un proyecto que nadie conocía, de un momento a otro, se convierta en una causa de interés nacional.

Asimismo, basado en el lema de que la unión hace la fuerza, la creación de asociaciones y organizaciones de afectados o interesados en un proyecto como Asoquimbo pueden lograr un mayor impacto que si actuaran de forma independiente y descoordinada. En este punto, también es preciso mencionar la importancia del apoyo que puedan proporcionar los organismos de control, como la Contraloría General o el Ministerio Público. En el caso del Quimbo, gracias a la acción de su asociación de afectados, la Contraloría cuestionó la legalidad de la licencia ambiental que ya fue otorgada para el proyecto y realizará procesos legales en contra de la empresa por el incumplimiento de sus obligaciones ambientales.

Otro factor de análisis interesante, que surge de la evaluación de los casos, es el de la autonomía de la autoridad ambiental. Por ejemplo, se observa que esta puede ser más fuerte en unos casos como en Angostura y Caporo, y débil en otros como el Quimbo e Ituango. A partir de este estudio, se plantea la hipótesis de que la autonomía de la autoridad ambiental depende del tipo de interés del gobierno en el proyecto, del nivel de participación social y de la cobertura mediática.

Esto se puede verificar, por ejemplo, en el proyecto Caporo de la multinacional Drummond, en el que se niega la licencia ambiental cuando, en el 2013, el Gobierno no tenía un interés claro sobre el gas de esquisto extraído a través del *fracking*, lo cual es completamente distinto a su posición sobre el tema en 2014. Seguramente, si la licencia sobre Caporo se hubiera solicitado a finales del 2014 o en el 2015, esta no hubiera sido negada sino concedida y lo que probablemente ocurra es que la empresa volverá a presentar la solicitud en un futuro ya que ve condiciones más favorables para sus intereses.

En cambio, sobre las hidroeléctricas el Quimbo e Ituango existía un interés declarado del gobierno con anterioridad y en los dos casos la licencia fue otorgada. En estos dos proyectos, los resultados de los mecanismos de participación implementados no se reflejaron en la decisión final que tomó la autoridad ambiental y, por lo tanto, la participación dentro del licenciamiento no fue eficaz para incorporar las demandas locales por el interés del gobierno.

Por otra parte, en Colombia, se ha presentado como estrategia de la participación, la judicialización de proyectos de desarrollo económico principalmente a través de acciones de tutela y de acciones populares. Allí, la judicialización de los procesos funciona como un método alternativo de protección de los derechos humanos que fueron desconocidos en el proceso administrativo cuando el daño ya se ha causado o en algunos casos en aplicación del principio de precaución cuando existe amenaza de vulneración. El hecho de que estas acciones puedan ser interpuestas por cualquier ciudadano que cumpla con los requisitos legales ha promovido su uso ante estrados judiciales como en las hidroeléctricas el Quimbo e Ituango en las que se presentaron varias acciones de tutela.

Se encuentra que el análisis de protección de otros derechos humanos diferentes al ambiente sano en los procesos de licenciamiento ambiental es muy débil y, por ello, a través de una orden judicial se busca cambiar el rumbo del proceso administrativo. Como se observa en los casos de Angostura, el Quimbo e Ituango, las comunidades y las organizaciones sociales son conscientes de esta situación y, por esta razón, usan las acciones judiciales para tratar de conseguir un resultado específico, como suspender o detener un proyecto para proteger sus derechos, resultado que creen no va a ocurrir en el proceso de licenciamiento (ELAW 2010). Esas órdenes judiciales son muy importantes para lograr precedentes que impulsen el fortalecimiento de las normas de la EIA.

Adicionalmente, las comunidades han visto la judicialización como una forma de garantizar el derecho a la participación, entendiendo el uso de acciones judiciales como mecanismo de participación en su categoría judicial. Es importante considerar que, aunque sea relativamente sencillo el llevar un caso ante la rama judicial, comparativamente hablando con otros países de la región, esto no significa que el índice de respuestas favorables sea igual de alto. Los procesos judiciales en Colombia tardan mucho tiempo, son permeables por intereses políticos y económicos y los jueces que conocen de estos temas no son expertos en asuntos ambientales pues no existen tribunales especializados.

Por todo lo anteriormente expuesto, en Colombia, se requiere que la participación ambiental sea fortalecida en todo el proceso de licenciamiento ambiental y sea considerada como un elemento fundamental para la prevención *ex ante* de conflictos ambientales. Este fortalecimiento debe reflejarse en que la participación sea un paso obligatorio y de iniciativa de la autoridad ambiental, aun cuando no se trate de grupos étnicos y de su derecho a la consulta previa como en los cuatro proyectos estudiados en este capítulo. La participación de las comunidades campesinas y de otras que no pertenezcan a grupos étnicos debe convertirse en un requisito indispensable para el desarrollo de proyectos en las zonas rurales donde estos se desarrollan.

Para ello, debe plantearse la posibilidad de reformar el Artículo 2.2.2.3.3.3 del Decreto N° 1076 de 2015 que trata sobre la participación de las comunidades y ampliar su estándar a los contenidos del Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro y la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en cuanto a los derechos de acceso a información ambiental oportuna y de calidad y participación ambiental efectiva (Muñoz y Rodríguez 2009).

En palabras de la Corte Constitucional de Colombia (2012): “las autoridades estatales tienen la obligación de garantizar espacios de participación que conduzcan, de un lado, a la realización de diagnósticos de impacto comprensivos, y de otro, a concertaciones mínimas en las que tanto los intereses del proyecto u obra a realizar como los intereses de la comunidad afectada se vean favorecidos”.

Como se observó en los cuatro casos analizados en este capítulo, la participación ambiental en los procedimientos de licencias ambientales se rige bajo el principio de lo facultativo, pues tanto el uso de los mecanismos como la incorporación de los intereses y comentarios de las comunidades en la decisión final, depende de si la autoridad ambiental considera que cumplen con los requisitos y los considera convenientes. De hecho, muchos procesos pueden llevarse a cabo hasta su terminación sin que se utilice ningún mecanismo de participación o solo se realice una reunión de socialización como en el proyecto Caporo.

Por lo tanto, uno de los retos consiste en hacer una reforma para volverlos obligatorios o por lo menos, trabajar en pedagogía de participación ambiental con las comunidades para que se enteren cuáles son los mecanismos que se pueden interponer en procesos de licenciamiento y como pueden hacerlo. En ese sentido, la norma podría indicar al menos la forma en que este proceso se debe realizar y cómo los resultados de la participación deberán ser tenidos en cuenta sin limitar estos aportes con la cláusula actual “cuando se consideren pertinentes”.

Asimismo, de forma progresiva, los procesos de la EIA deben ser más fuertes y estrictos. Sin embargo, es una directriz del gobierno central acelerar los procedimientos para favorecer al sector privado y desmontar gradualmente todo lo que pueda verse como un obstáculo para el proyecto, como la participación ambiental (Garay 2013: 39). El Estado debe promover que tanto sus funcionarios como los ciudadanos conciban la participación como un elemento fundamental para lograr el desarrollo sostenible y como un escenario de beneficios y oportunidades colectivas (Rodríguez y Rey 2013). Y en consecuencia, los funcionarios de gobierno deben abstenerse de declarar públicamente que la implementación de los mecanismos de participación frena el desarrollo del país⁵².

De igual forma, la participación debe ser considerada como mecanismo de resolución alternativo de conflictos ambientales y como una manera de lograr la aplicación del principio de precaución de la Declaración de Río de 1992, pues el aumento de la participación ciudadana reduce la judicialización y el escalamiento de los conflictos ambientales.

El otorgamiento de las licencias ambientales es una responsabilidad muy grande de la autoridad ambiental, razón por lo cual la participación ambiental, dentro de este proceso, no puede ser considerada como un simple requisito en la implementación de un proyecto. La participación ambiental debe tener unos tiempos razonables y diferenciados. Por ejemplo, la mayoría de los grandes proyectos de explotación de recursos naturales se desarrolla en zonas rurales y estas tienen características y costos propios que las empresas deben incluir y considerar dentro de sus operaciones.

52 Ver por ejemplo: “Consultas previas se han vuelto extorsivas”: Germán Vargas www.eluniversal.com.co/politica/consultas-previas-se-han-vuelto-extorsivas-german-vargas-163388

Bibliografía

- **ANLA/PROEXPORT. 2014.** Manual de Licencias Ambientales en Colombia. Recuperado de www.inviertaencolombia.com.co/images/Manual_de_licencias_ambientales_en_Colombia.pdf. Consulta: 15 de agosto del 2014.
- **CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. 2012.** Sentencia T- 348 de 15 de mayo, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt.
- _____ **2013.** Sentencia T- 652 de 17 de septiembre, Magistrado Ponente Alberto Rojas Ríos.
- **DNP/FUNDACIÓN NATURA/SEI. 2013.** Evaluación de operaciones al proceso de licenciamiento ambiental en sus etapas de planeación, evaluación y seguimiento, desarrollados por las entidades encargadas del sector, los peticionarios y las autoridades ambientales. Recuperado de <https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/ee892fb2-646e-4aab-b14f-72285366d261/Informe%20final%20Eval%20Licencias%20Ambientales.pdf>. Consulta: 22 de abril del 2016.
- **ELAW. 2010.** Guía Para Evaluar EIAs de Proyectos Mineros. Eugene, Estados Unidos: Alianza Mundial de Derecho Ambiental.
- **GARAY, Luis Jorge. Ed. 2013.** Minería en Colombia, Fundamentos para superar el modelo extractivista. Bogotá, Colombia: Contraloría General de la República.
- _____ **2014.** Minería en Colombia, Daños ecológicos y socio económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo. Bogotá, Colombia: Contraloría General de la República.
- **MUÑOZ, Lina y Gloria RODRÍGUEZ. 2009.** La participación en la gestión ambiental: un reto para el nuevo milenio. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- **GÓMEZ, Andrés y Gloria RODRÍGUEZ. 2013.** La participación como mecanismo de consenso para la asignación de nuevos derechos. Revista Pensamiento Jurídico, (37), 71-104.
- **OECD/ECLAC. 2014.** OECD Environmental Performance Reviews Colombia 2014. París, Francia: OECD Publishing.
- **RODRÍGUEZ, Gloria. 2011.** Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia. Bogotá, Colombia: Foro Nacional Ambiental.

Legislación nacional

- Ley N° 99 de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.
- Ley N° 1450 del 2011, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.
- Decreto N° 1753 de 1994, “Por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley N° 99 de 1993 sobre licencias ambientales”.
- Decreto N° 1728 del 2002, “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley N° 99 de 1993 sobre la Licencia Ambiental”.
- Decreto N° 1180 del 2003, “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley N° 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales”.

- Decreto N° 1220 del 2005, “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley N° 99 de 1993 sobre licencias ambientales”.
- Decreto N° 330 del 2007, “Por el cual se reglamentan las audiencias públicas ambientales y se deroga el Decreto N° 2762 del 2005”.
- Decreto N° 2820 del 2010, “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley N° 99 de 1993 sobre licencias ambientales”.
- Decreto N° 3573 del 2011, “Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto N° 2041 del 2014, “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley N° 99 de 1993 sobre licencias ambientales”.
- Resolución N° 0155 del 30 de enero del 2009, “Por la cual se otorga una licencia ambiental para el proyecto central hidroeléctrica “Pescadero-Ituango” y se toman otras determinaciones”.
- Resolución N° 0899 de 15 de mayo del 2009, “Por la cual se otorga la licencia ambiental para el proyecto hidroeléctrico “El Quimbo” y se toman otras determinaciones”.
- Resolución N° 1015 del 31 de mayo del 2011, “Por la cual no se acepta un desistimiento por motivos de interés público, se niega una licencia ambiental global y se toman otras determinaciones”.
- Resolución N° 0799 del 12 de agosto del 2013, “Por la cual se niega una licencia ambiental y se toman otras determinaciones”.

Notas de prensa

- www.noticiascaracol.com/economia/articulo-314368-mineria-a-gran-escala-aumento-la-pobreza-colombia-dice-la-onu
- www.lanacion.com.co/index.php/component/k2/item/239707-llega-el-fracking-al-huila
- Observatorio de conflictos mineros de América Latina (2011), “El proyecto minero en Santurbán: sus impactos económicos y ambientales y la lucha para detenerlo” disponible en www.conflictos-mineros.net/contenidos/10-colombia/6674-el-proyecto-minero-en-santurban-sus-impactos-economicos-y-ambientales-y-la-lucha-para-detenerlo
- “Consultas previas se han vuelto extorsivas: Germán Vargas” disponible en www.eluniversal.com.co/politica/consultas-previas-se-han-vuelto-extorsivas-german-vargas-163388
- “Delimitación de Santurbán, precedente histórico para otros 33 páramos” disponible en www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13760895
- “Santandereanos marchan contra minería en Santurbán” disponible en www.elspectador.com/vivir/santandereanos-marchan-contra-mineria-santurban-articulo-252351
- “Grupo del Banco Mundial inicia caso sobre mina de oro de Eco Oro Minerals ubicada en frágiles humedales colombianos” disponible en www.aida-americas.org/es/release/grupo-del-banco-mundial-inicia-caso-sobre-mina-de-oro-de-eco-oro-minerals-ubicada-en-fr%C3%A1giles
- “Páramo de Santurbán, un triunfo de la ciudadanía digital” disponible en www.noticiascaracol.com/busqueda/los%20100%20mas%202011%20articulo%2052777%20paramo%20santurban%20un%20triunfo%20de%20la%20ciudadania%20digital
- “El gas de esquisto ya sacude el mapa energético del planeta” disponible en www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el_gas_de_esquisto_ya_sacude_el_mapa_energetico_del_planeta/el_gas_de_esquisto_ya_sacude_el_mapa_energetico_del_planeta.asp

- “Juan Manuel Santos le reclama a las mineras y petroleras responsabilidad social” disponible en: www.elespectador.com/noticias/politica/juan-manuel-santos-le-reclama-mineras-y-petroleras-resp-articulo-498713
- “Fracking con luz verde en Colombia” disponible en <http://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/fracking-luz-verde-colombia/31752>
- “Hidroeléctrica El Quimbo no operará este año” disponible en www.eltiempo.com/economia/sectores/hidroelectrica-el-quimbo-no-operara-este-ano/13974893
- “Campesinos en el Huila bloquean vía de El Quimbo” disponible en www.elespectador.com/noticias/nacional/campesinos-el-huila-bloquean-via-de-el-quimbo-articulo-493547
- “Exigen la construcción del proyecto El Quimbo en el Huila” disponible en www.razonpublica.com/index.php/videocolumnas/7711-exigen-la-suspensi%C3%B3n-del-proyecto-el-quimbo-en-el-huila.html
- “Comunidades de Colombia en resistencia por la defensa del territorio” disponible en www.semana.com/opinion/expertos/articulo/comunidades-colombia-resistencia-defensa-del-territorio/322073
- “Anuncian millonaria inversión para los municipios de influencia de la Hidroituango” disponible en www.rcnradio.com/noticias/138-mil-millones-de-pesos-seran-invertidos-en-los-municipios-de-influencia-de-la#ixzz3ESWfrb5S www.rcnradio.com/noticias/138-mil-millones-de-pesos-seran-invertidos-en-los-municipios-de-influencia-de-la
- “Más de 4.000 personas marchan en Ituango denunciando los impactos de Hidroituango” disponible en <http://notiagen.wordpress.com/2011/03/14/mas-de-4-000-personas-marchan-en-ituango-denunciando-los-impactos-de-hidroituango/>
- “Campesinos denuncian presiones a protestas contra Hidroituango” disponible en www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12171864
- “Así va Ituango” disponible en www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/articulo/como-va-obra-hidroelectrica-ituango/192192
- “El día que desviaron el río Cauca para dar inicio a Hidroituango” disponible en www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13513095
- “Organizaciones llaman la atención del Banco Mundial sobre riesgos de su inversión en proyecto minero en Colombia” disponible en www.aida-americas.org/es/release/organizaciones-llaman-la-atenci%C3%B3n-del-banco-mundial-sobre-riesgos-de-su-inversi%C3%B3n-en-proyect
- “El Quimbo en la mira de la Contraloría General” disponible en www.elespectador.com/noticias/nacional/el-quimbo-mira-de-contraloria-general-articulo-369726

A map of North and South America. The United States, Canada, and Mexico are shown in a light yellow color. South America is shown in a darker yellow color. Ecuador is highlighted with a red location pin. The word "ECUADOR" is written in large, bold, white capital letters across the middle of the map.

ECUADOR

El informe desarrolla el análisis de la eficacia de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental, específicamente respecto del cumplimiento formal de los requisitos, su aplicabilidad y su eficacia.

Del estudio de casos, dos de los proyectos analizados versan sobre minería, uno sobre infraestructura y otro sobre el proyecto de hidroeléctrica.

Siglas y acrónimos

AID	Área de influencia directa
AII	Área de influencia indirecta
AIR	Área de influencia regional
CONELEC	Consejo Nacional de Electricidad
DIA	Declaratoria de impacto ambiental
EIA	Evaluación de impacto ambiental
EsIA	Estudio de impacto ambiental
GAD	Gobierno autónomo descentralizado
MAE	Ministerio del Ambiente
PMA	Plan de manejo ambiental
PMB	Proyecto Multipropósito Baba
SUMA	Sistema Único de Manejo Ambiental
TdR	Términos de referencia

Introducción

La presente investigación¹ pretende dar una mirada a la vinculación de los mecanismos de participación pública, previa a la aprobación de proyectos con efecto ambiental, y cómo esta participación es considerada e incorporada en el otorgamiento de licencias ambientales por parte de la autoridad ambiental.

En un primer momento se sistematizará el marco normativo y regulatorio de los procesos de evaluación de impacto ambiental (EIA) en el Ecuador, buscando contextualizar la relación Estado-empresa-sociedad en un escenario que presenta álgidos conflictos socioambientales y que deben ser considerados en los procesos de toma de decisiones.

Por ello, es fundamental remitirnos a una breve descripción de cuatro casos analizados, los cuales se enfocan en resaltar las características que marcan cada uno de los procesos de participación social y sus mecanismos en las etapas de la EIA. Este análisis se aborda desde un enfoque transversal en aspectos institucionales, técnicos y políticos para, de esa manera, describir el contexto en el que cada uno de los proyectos se ha desarrollado en cumplimiento de la normativa y adaptabilidad a las circunstancias específicas.

Los proyectos escogidos permiten contrastar características sustanciales que determinan el nivel de eficacia de los procesos y mecanismos de participación pública, considerando que cada uno de los proyectos refleja sectores, actividades y dimensiones variadas. Los casos seleccionados son: Proyecto Multipropósito Baba, vía de comunicación Yacuambi-Saraguro, proyecto minero Mirador y proyecto minero Fruta del Norte.

Finalmente, se desarrolla un apartado a modo de conclusiones que contrasta la sistematización casuística y el marco normativo y regulatorio con el fin de esclarecer las principales dificultades y retos existentes en la participación social de los procesos de evaluación de impacto ambiental en el Ecuador.

1 La información empleada para la elaboración del presente documento comprende hasta marzo del 2015.

1. La evaluación de impacto ambiental en el Ecuador: marco legal e institucional

En el Ecuador se regula el proceso de evaluación de impacto ambiental mediante la Ley de Gestión Ambiental (Codificación 19, Registro Oficial Suplemento 418 del 10 de septiembre del 2004) y el Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente, Libro VI (Decreto Ejecutivo N° 3516, Registro Oficial Suplemento 2 del 31 de marzo del 2003).

La Ley de Gestión Ambiental crea el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA)² regido por el principio precautorio, en consonancia con los principios de protección, conservación, desarrollo, aprovechamiento sustentable, sostenibilidad ambiental, restauración, coordinación interinstitucional, participación social, responsabilidad objetiva, contaminador-pagador, y demás referidos en la Constitución de la República del Ecuador.

Esta ley define también la EIA como el procedimiento técnico-administrativo que determina la viabilidad ambiental de un proyecto, obra o actividad, ya sea de carácter público, mixto o privado. Este procedimiento está compuesto por el estudio de impacto ambiental (EslA)³ y la declaratoria de impacto ambiental (DIA), que inician en la etapa de prefactibilidad y concluyen al cierre del proyecto, obra o actividad.

El EslA es considerado como una herramienta que permite predecir, describir, evaluar e identificar los potenciales impactos ambientales, a fin de determinar las medidas más efectivas para prevenir, controlar, mitigar y compensar los impactos ambientales negativos, en el marco de la normativa ambiental aplicable.

Para realizar el EslA se deben observar las variables ambientales relevantes: físicas (agua, aire, suelo y clima), bióticas (flora, fauna y sus hábitats), socioculturales (arqueología, organización socioeconómica, entre otros) y de salud pública.

Es decir, el EslA debe comprender i) la estimación de los efectos causados a la población, paisaje, biodiversidad y ecosistemas existentes en la zona de influencia; ii) las condiciones de tranquilidad pública (ruido, olores, vibraciones, etc.); iii) la incidencia que el proyecto o actividad tendrá en el patrimonio histórico, escénico y cultural⁴.

Los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), como autoridades ambientales de aplicación responsable, o el Ministerio del Ambiente (MAE), como la autoridad ambiental nacional, son las instituciones calificadoras ambientalmente de todo proyecto, obra o actividad conforme al SUMA y la categorización estipulada en la ley para la obtención de la licencia ambiental.

Los GAD tienen competencias específicas a nivel de organizaciones de gobierno, personas naturales o jurídicas no gubernamentales. El MAE tiene competencias de regulación ambiental en:

2 El Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA) es el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas, entre otras, al planteamiento, programación, control, administración y ejecución de la evaluación del impacto ambiental; evaluación de riesgos ambientales; planes de manejo; planes de manejo de riesgo; sistemas de monitoreo; planes de contingencia y mitigación; auditorías ambientales y planes de abandono, dentro de los mecanismos de regularización, control y seguimiento ambiental, el cual será realizado por las entidades centrales y seccionales que cuenten con funciones ambientales.

3 Los estudios ambientales son informes debidamente sustentados que proporcionan antecedentes para la identificación de los impactos ambientales que un proyecto, obra o actividad puede generar al ambiente; con el fin de generar medidas de prevención, control, mitigación entre otras. Los estudios ambientales se dividen en: estudios de impacto ambiental *ex ante* y *ex post*.

4 Ver Artículo 23° de la Ley de Gestión Ambiental.

- Proyectos específicos de gran magnitud, declarados de interés nacional por el presidente de la República, así como proyectos de gran impacto o riesgo ambiental, declarados expresamente por la autoridad ambiental nacional.
- Proyectos o actividades ubicadas dentro Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Bosques y Vegetación Protectora, Patrimonio Forestal del Estado, zonas intangibles con su respectiva zona de amortiguamiento.
- Proyectos correspondientes a los sectores estratégicos establecidos en la Constitución.
- Proyectos, obras o actividades promovidos por el gobierno autónomo descentralizado provincial.
- En todos los casos en los que no exista una autoridad ambiental de aplicación responsable.

Cabe mencionar que los proyectos, obras o actividades pertenecientes al sector eléctrico son regulados por el Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC), el cual podrá delegar esta atribución a los GAD en función de las políticas establecidas por este organismo.

La Ley de Gestión Ambiental conceptualiza a las licencias ambientales como las autorizaciones administrativas que acreditan el cumplimiento adecuado del proceso regulatorio ambiental para que un proyecto, obra o actividad sea ejecutado.

En el Ecuador, la obtención de la licencia ambiental depende de la categorización ambiental unificada, establecida en cuatro distintas categorías regulatorias en función de las características particulares de los proyectos, obras o actividades y de los impactos y riesgos ambientales que estos generan al ambiente.

La categoría I abarca los proyectos, obras o actividades cuyos impactos o riesgos ambientales son considerados no significativos. Por lo que pueden, sin ser obligatorio, regularizarse ambientalmente a través de la obtención de un certificado de registro ambiental.

La categoría II incluye los proyectos, obras o actividades cuyos impactos ambientales o riesgo ambiental son considerados de bajo impacto; la categoría III los de mediano impacto; y la categoría IV los considerados de alto impacto.

Todos los proyectos, obras o actividades que conforman las categorías II, III y IV deben obtener obligatoriamente una licencia ambiental previa a iniciar su ejecución. Adicionalmente, la regularización ambiental para las categorías III y IV comprende una póliza o garantía de fiel cumplimiento del plan de manejo ambiental (PMA), equivalente al 100% del costo del proyecto para enfrentar posibles incumplimientos, salvo para las entidades del sector público o empresas cuyo capital suscrito pertenezca, por lo menos las dos terceras partes a entidades de derecho público o de derecho privado con finalidad social o pública.

Es necesario mencionar que, previamente a la obtención de la licencia ambiental, debe ser aprobada la EIA, y la autoridad ambiental competente puede realizar observaciones a la EIA solicitando:

- Modificación del proyecto, obra o actividad propuesta.
- Incorporación de alternativas no previstas inicialmente en el estudio ambiental, siempre y cuando estas no cambien sustancialmente la naturaleza del proyecto, obra o actividad.
- Realización de correcciones a la información presentada en el estudio ambiental.
- Realización de análisis complementarios o nuevos.
- Explicación de por qué no se requieren modificaciones en el estudio, a pesar de los comentarios u observaciones específicas.

Al resolver todos los comentarios y observaciones en los plazos establecidos⁵, el promotor está facultado para recibir la licencia ambiental, documento en el cual constarán las obligaciones y las facultades que deberán ser observadas durante todas las fases del proyecto, obra o actividad.

En lo que respecta a la participación social en los procesos de EIA, la legislación reconoce el derecho de toda persona natural o jurídica a participar en la gestión ambiental. En este sentido, mediante Decreto Ejecutivo N° 1040 se emitió el Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental.

La participación social es un esfuerzo tripartito entre las instituciones del Estado, la ciudadanía y el promotor interesado en realizar una actividad o proyecto. Se rige por los principios de legitimidad y representatividad desarrollándose en el marco del procedimiento de la EIA y del control ambiental.

La Ley de Gestión Ambiental, a través del Decreto Ejecutivo N° 1040, reconoce los siguientes mecanismos de participación social:

- Audiencias, presentaciones públicas, reuniones informativas, asambleas, mesas ampliadas y foros públicos de diálogo.
- Talleres de información, capacitación y socialización ambiental.
- Campañas de difusión y sensibilización ambiental.
- Comisiones ciudadanas asesoras y de veedurías de la gestión ambiental.
- Participación a través de las entidades sociales y territoriales reconocidas por la Ley Especial de Descentralización y Participación Social, y en especial mediante los mecanismos previstos en la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales.
- Todos los medios que permitan el acceso de la comunidad a la información sobre actividades, obras, proyectos que puedan afectar al ambiente.
- Mecanismos de información pública.
- Reparto de documentación informativa sobre el proyecto.
- Página web.
- Centro de información pública.
- Los demás mecanismos que se establezcan para el efecto.

Los mecanismos de participación social deben desarrollarse en un plazo máximo de treinta días, contados desde la fecha de la publicación de la convocatoria y deben cumplir con la difusión de información de la actividad o proyecto que genere impacto ambiental, la recepción de criterios y la sistematización de la información obtenida.

La participación social en la gestión ambiental tiene como finalidad considerar e incorporar los criterios y las observaciones de la ciudadanía, especialmente la población directamente afectada de una obra o proyecto, sobre las variables ambientales relevantes de los EsIA y planes de manejo ambiental, siempre y cuando sea técnica y económicamente viable, minimizando y/o compensando estos impactos para la realización de la actividad o proyecto propuesto.

5 El promotor responderá las observaciones realizadas por la autoridad ambiental en el término máximo de 30 días contados a partir de la notificación en la que se indica al promotor que debe aclarar o completar su estudio. En caso de no presentar las correcciones solicitadas en el término de 90 días, el promotor deberá iniciar nuevamente el proceso de regularización ambiental, ya que el Sistema Único de Información Ambiental en forma automática archivará el proceso.

En consecuencia, se busca que la participación social sea integrada durante todas las fases de la actividad o proyecto propuesto, siendo un requisito obligatorio para la autoridad ambiental competente y promotor del proyecto de manera previa a la aprobación del EsIA.

Este derecho está dirigido prioritariamente a la comunidad dentro del área de influencia directa, delimitada previamente por la autoridad competente, donde se llevará a cabo la actividad o proyecto que cause impacto ambiental. Debe considerarse la participación de:

- Las autoridades de los gobiernos seccionales, de ser el caso.
- Las autoridades de las juntas parroquiales existentes.
- Las organizaciones indígenas, afroecuatorianas o comunitarias legalmente existentes y debidamente representadas.
- Las personas que habiten en el área de influencia directa.

El proceso de participación social como tal debe sujetarse al principio de interculturalidad y regir cada uno de sus pasos por este principio. Por ello, la autoridad ambiental competente deberá vigilar que el proponente utilice a más de los medios de convocatoria referidos, todos aquellos que permitan una adecuada difusión de la convocatoria acorde a los usos, costumbres y cultura de los sujetos de participación social.

Los criterios que sean producto de la difusión de información se sistematizarán mediante actas de asambleas públicas, memorias de reuniones específicas, recepción de criterios por correo tradicional o electrónico, y demás medios que se consideren convenientes, dependiendo de la zona y las características socio culturales de la comunidad.

El informe de sistematización de criterios deberá especificar:

- Las actividades más relevantes del proceso de participación social.
- Las alternativas identificadas y la recomendación concreta para acoger una o más de ellas, o para mantener la versión original del EsIA, con los correspondientes sustentos técnicos, económicos, jurídicos y sociales, debidamente desarrollados.
- El análisis de posibles conflictos socioambientales evidenciados y las respectivas soluciones a los mismos, en caso de haberlos.

En el informe de sistematización de criterios se incluirá al EsIA para presentarlo a la autoridad ambiental competente para su aprobación.

En caso que los sujetos de participación no ejerzan su derecho habiendo sido debidamente convocados o se opongan a su realización, no constituirá causal de nulidad del proceso de participación social y no suspenderá su continuación, debiendo el promotor presentar el informe de sistematización de criterios de manera obligatoria.

La normativa contempla que, si realizada la participación social⁶, los sujetos de la participación social se opusieren a la actividad o proyecto que genere impacto ambiental, esta no podrá llevarse a cabo, a menos que la autoridad competente insista en su realización, lo cual será resuelto por la instancia superior.

6 Cabe señalar que la normativa determina que el incumplimiento del proceso de consulta reconocido en la Constitución de la República tornará inejecutable la actividad de que se trate y será causal de nulidad de los contratos respectivos.

2. Casos de estudio: presentación y análisis

2.1. Proyecto Multipropósito Baba

Nombre > Proyecto Multipropósito Baba (PMB)

Ubicación > Km 39 de la vía Quevedo-Santo Domingo, entre los cantones Buena Fe y Valencia de la provincia Los Ríos

Tipo > Hidroeléctrico

Inversión > 542,55 millones de dólares

Objetivo principal > Incorporar al Sistema Nacional Interconectado 42 MW de energía renovable

Área de influencia directa > Comunidades de Zulay, El Descanso, Peripa del Baba, La Ruth, La Valdez, El Recreo, Poza Honda, Pechiche, Lola Gangotena, La Ceiba, Palo Alto, Fumisa, Chaume, Aguas Frías y Almadelia

Estado > En funcionamiento, inaugurado el 28 de junio del 2013

Adicionalmente, este proyecto persigue atenuar los efectos de las inundaciones en época invernal en más de 20 mil hectáreas de cultivos y controlar a través de la compuerta ecológica, el paso del agua durante el verano hacia diferentes recintos y comunidades del sector; con la construcción de un embalse de 1.100 hectáreas con 4 diques y un vertedero en forma de pico de pato.

Las comunidades del área de influencia directa han sido atendidas con alumbrado público, telefonía, capacitación en emprendimientos productivos, entre otras actividades.

El proyecto fue financiado, en un inicio, con recursos estatales provenientes de un préstamo del Banco Chino Eximbank y del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

2.1.1. Marco legal e institucional

El MAE otorgó la licencia ambiental para la ejecución del Proyecto Multipropósito Baba el 10 de noviembre del 2006, mediante Registro Oficial N° 425, publicado el 27 de diciembre del 2006.

El EsIA fue analizado previamente por el CONELEC, el cual, en los informes, hace referencia al cumplimiento del proceso de socialización del EsIA en el sector de Buena Fe, desarrollado desde el 28 de agosto al 15 de septiembre del 2006.

El 17 de octubre se emiten observaciones al EsIA y al PMA por parte del MAE, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, las cuales no se mencionan en el EsIA, como dice la norma, pero que según la empresa EFFICÁCITAS CONSULTORA CIA. LTDA⁷ han sido acogidas en su totalidad.

Por lo expuesto en el registro oficial, podríamos deducir que el proyecto cumplió con las exigencias legales; sin embargo, no existen referencias sobre las observaciones incorporadas y el nivel de participación social en los procesos de socialización.

7 Empresa consultora encargada de realizar el estudio de impacto ambiental para la empresa Hidrolitoral S.A. con el fin de obtener la licencia ambiental para la implementación del Proyecto Multipropósito Baba.

Posteriormente, en el 2008, la Tercera Sala de lo Penal acepta parcialmente una acción de amparo impuesta por varios miembros de la comunidad de Buena Fe ante la empresa proponente y determina que el MAE debe realizar una revisión al EslA, considerando las observaciones y requerimientos de los accionantes e incluirlas.

La licencia ambiental vigente fue reformulada e incluyó algunas de las observaciones realizadas, entre las cuales se destacan: la protección de los derechos de los accionantes y la conservación del medio ambiente, especialmente los ríos y bosques del sector.

Mediante Registro Oficial N° 493 del 18 de julio del 2011, se emite una nueva licencia ambiental para la construcción de la segunda etapa del proyecto denominada “Línea de Transmisión a 230 KV, 1.5 km de longitud y nueva Subestación Asociada para la Central Hidroeléctrica Baba - PMB”, la cual cumplió con los pasos de socialización y no afectación a áreas protegidas. De igual manera, el EslA fue revisado y aprobada por el CONELEC previamente al otorgamiento de la licencia ambiental.

2.1.2. Aspectos técnicos y ambientales

El EslA presenta un análisis a profundidad sobre los impactos y riesgos ambientales que se podían producir con la implementación del proyecto, presenta medidas de mitigación y adaptación de los impactos en un PMA que se enfoca en el respeto de los límites permisibles de contaminación, conservación de paisaje en zonas aledañas al proyecto e incentivos para actividades productivas de la población, así como procesos de capacitación y fortalecimiento organizativo.

Cuando se socializó el proyecto, en el periodo 2004-2006, los habitantes del área de influencia manifestaron su preocupación por la posible contaminación del agua; principalmente, por la dependencia económica de varias familias del sector sobre este recurso (EIA - PMB: 2006). La pesca y la agricultura son las principales actividades desarrolladas en la localidad para garantizar su soberanía y seguridad alimentaria. Sin embargo, mediante reuniones y audiencias públicas se acordó el respeto a la Reserva Natural del Río Palenque.

Una vez aprobado el EslA y emitida la licencia ambiental, se llevó a cabo el proceso de reubicación de las comunidades de la zona baja hacia cuatro áreas denominadas etapas 1, 2, 3 y El Descanso. Estas locaciones cuentan con todos los servicios básicos y títulos de propiedad; a cada familia se le entregó una casa con un pequeño terreno para que puedan continuar con su forma de vida tradicional. Regularmente, se inspecciona la zona para monitorear el proceso de adaptación a las nuevas condiciones.

En las zonas aledañas a la carretera del proyecto, se puede apreciar una gran cantidad de cultivos de banano, palma africana y cacao, los que, a su vez, cuentan con riego permanente. Estos son algunos de los beneficios otorgados por el proyecto a la población, la cual, en este aspecto, se encuentra satisfecha al ser una zona principalmente agrícola.

Conforme a la legislación vigente, los encargados de dar seguimiento al EslA son los técnicos del MAE, CONELEC y los miembros de las comunidades⁸. Sin embargo, en las entrevistas realizadas pudimos conocer que los habitantes de las comunidades cercanas no han regresado a la zona destinada al proyecto para verificar el estado del territorio. Sin embargo, la población del sector no ha manifestado inconformidades frente a temas ambientales, puesto que dan prioridad a factores económicos⁹.

8 Ley de Gestión Ambiental, Artículos 28° y 29°.

9 Entrevistas realizadas a la población de los cantones de Buena Fe y Valencia, 28, 29 y 30 de julio del 2014.

Por otra parte, expresan que han sido testigos de la presencia de técnicos del MAE que verifican que los impactos de la hidroeléctrica sean mínimos y se cumpla con el plan de manejo ambiental; a pesar de esto, no se tiene acceso a un informe definitivo y menos aún existe un proceso de socialización a las comunidades sobre el estado actual del territorio (Jiménez 2014).

Según los técnicos de la Dirección Provincial del MAE en Quevedo, la zona de la represa y las vías de acceso cercanas han sido reforestadas en diversas áreas como lo estipula el EslA. El proyecto se encuentra al momento en la fase final de construcción y puesta en marcha; por lo tanto, el ministerio aún está evaluando los impactos ambientales definitivos (Hernández 2014).

2.1.3. Participación social

EFFICÁCITAS CONSULTORA CIA. LTDA. fue contratada por la empresa HIDROLITORAL con el fin de realizar el EslA del proyecto. Este estudio analizó el número de personas afectadas y los posibles escenarios una vez que se intervenga en la zona, modificando el espacio físico con el movimiento de materiales y la llegada de los trabajadores.

Según el EslA del PMB, las herramientas usadas para la difusión de información durante la planeación del proyecto fueron entrevistas a actores claves, talleres participativos y audiencias públicas.

Adicionalmente, se menciona la realización de un mapeo de actores claves vinculados al proyecto, entre ellos se identificaron sectores que serían directamente afectados por la pérdida de sus tierras y se les clasificó en niveles de influencia.

Por otra parte, explican que las entrevistas, talleres y grupos focales se desarrollaron con la participación de actores estratégicos y miembros de las comunidades, los cuales permitieron recoger el punto de vista y las observaciones de los involucrados para ser considerados en la EIA conforme a lo dispuesto en el SUMA¹⁰.

El EslA describe el proceso de levantamiento de información para la línea base, el cual se inició el 27 de mayo del 2004. Los responsables del proyecto realizaron la socialización sobre las implicaciones de la puesta en marcha del proyecto en la ciudad de Quevedo, con la participación de representantes de las 15 comunidades afectadas. Finalmente, en el 2005, lograron obtener un acuerdo sobre alternativas para mitigar los daños a la infraestructura del lugar y reducir la zona de inundación.

Sin embargo, las personas entrevistadas recalcaron que la población no fue tomada en cuenta para establecer los términos de referencia (TdR), como lo estipula la ley¹¹. Por su parte, la consultora asegura que en el año 2004 intentaron conversar con los habitantes del sector; no obstante, el ambiente hostil y los ataques a los colaboradores de la consultora hicieron que el EslA se realice solo con la participación de los habitantes dispuesto a dialogar, esto con el fin de no generar mayores conflictos.

Es menester considerar que en el año 2005 se desarrolló una audiencia pública en el cantón Salitre y se contó con la presencia de autoridades del gobierno, dirigentes de las comunidades afectadas, y tan solo un representante de los opositores al proyecto. Dicha reunión recogió las observaciones de la población para determinar medidas que mitiguen el impacto a la Reserva Natural Bosque Río Palenque.

10 El Sistema Unificado de Manejo Ambiental (SUMA) en su Artículo 20º establece que: "(...) la participación ciudadana en la gestión ambiental tiene como finalidad considerar e incorporar los criterios y las observaciones de la ciudadanía, especialmente de la población directamente afectada de una obra o proyecto, sobre las variables ambientales relevantes sobre los Estudios de Impacto ambiental y Planes de Manejo Ambiental, siempre y cuando sea técnica y económicamente viable".

11 Entrevistas realizadas a la población de los cantones de Buena Fe y Valencia, 28, 29 y 30 de julio del 2014.

Posteriormente, la empresa implementó un Centro de Información Pública en Buena Fe, donde un facilitador socioambiental era el encargado de difundir las acciones del proyecto. Los resultados finales del EsIA fueron transmitidos por radios locales y centros de información durante el año 2006.

En el año 2008, para la segunda etapa del proyecto, HIDROLITORAL desarrolló un plan de relaciones comunitarias en el que se ofrecieron varios cursos de capacitación para los pobladores. Dicho proceso buscó injerir en las comunidades cercanas; no obstante, esta intervención se centró en informar a la población, puesto que, hasta la fecha, no se han creado espacios de diálogo y construcción en los que las dos partes lleguen a acuerdos y se beneficien sin afectar el desarrollo sustentable de la zona.

El MAE y el CONELEC aprobaron el EsIA, pese al descontento e insatisfacción inicial de la población local, sustentando su decisión en la realización de talleres y capacitación en temas agrícolas y productivos para incentivar el desarrollo de plantaciones y el manejo de banano y cacao. De la misma forma, existieron incentivos a la formación de cooperativas de transporte o agrícolas.

2.1.4. Contexto político social

Desde el año 2005, cuando se declaró al proyecto como prioridad nacional por considerarlo un proyecto estratégico y parte del plan de reforma energética, se han destinado fondos y esfuerzos para la implementación del PMB.

En un inicio se dieron varias manifestaciones de rechazo a la iniciativa; sin embargo, las autoridades locales, a través de reuniones con los dirigentes comunitarios, realizaron un proceso de información sobre los impactos y beneficios que implica el proyecto y han llegado a acuerdos entre la empresa y la comunidad.

Uno de los problemas álgidos fue la expropiación de tierras con la declaratoria de uso público para la construcción del PMB, pues existían dudas sobre el pago de indemnización y la reubicación de la población. Esto se solucionó a través de acuerdos con la empresa constructora del PMB.

El GAD de Buena Fe afrontó grandes desafíos frente al avalúo y títulos de propiedad de la tierra. Por el modo de vida de las comunidades, fue complicada la reubicación, puesto que las tierras que iban a ser inundadas eran consideradas con un alto grado de fertilidad para sus cultivos.

2.2. Apertura de la vía de comunicación Yacuambi-Saraguro

Nombre > Vía de comunicación Yacuambi-Saraguro

Ubicación > Cantones Yacuambi en la provincia de Zamora Chinchipe, y cantón Saraguro en la provincia de Loja

Tipo > Infraestructura vial

Inversión > 38.210,00 dólares

Objetivo principal > Impulsar actividades agrícolas, ganaderas, turísticas y comerciales en la Provincia de Azuay

Área de influencia directa > Cantones Yacuambi y Saraguro

Estado > En funcionamiento

Este proyecto se llevó a cabo de manera conjunta entre el GAD Provincial de Zamora Chinchipe, los GAD cantonales de Yacuambi y Saraguro y la consultora ADEPLAN S.A. El plazo de ejecución fue de 2 años: 1 año en la fase de construcción y 1 año en la fase de mantenimiento.

En su lugar, en el pasado, existía un camino de herradura por el cual transitaban finqueros y turistas.

2.2.1. Aspectos institucionales y técnicos de la EIA

El Ministerio del Ambiente otorgó la licencia ambiental el 27 de setiembre del 2013 sustentando su decisión en la aprobación del EsIA *ex ante* y el PMA del proyecto, los cuales se trabajaron de manera coordinada entre la Dirección de Planificación del GAD Provincial de Zamora Chinchipe y la Consultora ADEPLAN S.A.

Mediante certificado de intersección se confirmó que el proyecto ingresa al bosque protector de la subcuenca alta del río León y microcuencas de los ríos San Felipe de Oña y Shingata; es decir, este proyecto pertenece a la categoría C por encontrarse en zonas de bosque intervenido, bosque nativo, bosque endémico, ecosistemas frágiles o dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y que sus impactos tienen una fuerte alteración paisajística en la zona (Freire 2007). Con estas consideraciones, se elaboraron los TdR para el EsIA del proyecto en el que se tomaron medidas específicas de prevención y mitigación de impactos ambientales adversos.

Sin embargo, la licencia ambiental otorgada por el MAE establece algunas consideraciones socioambientales a cargo del GAD Provincial de Zamora Chinchipe, como la determinación de las áreas de reforestación, desarrollo de un plan de monitoreo y seguimiento, presentación de informes semestrales sobre los avances del proyecto¹².

Este proyecto, pese a estar a cargo del GAD Provincial de Zamora Chinchipe, es regulado por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas con la Norma Ecuatoriana Vial NEVI-12.

Actualmente, este proyecto se encuentra en la fase de mantenimiento; sin embargo, autoridades del Departamento de Gestión Ambiental del GAD Provincial de Zamora dan seguimiento al EsIA haciendo inspecciones en las áreas que fueron reforestadas con plantas nativas y se monitoreó hasta alcanzar la implantación del 85% de ellas.

En su mayoría, los impactos evidenciados cuentan con medidas de adaptación dentro del PMA; sin embargo, para el efecto de borde no se ha realizado ninguna actividad de mitigación, las invasiones en el bosque fragmentado permiten el ingreso de especies introducidas en la zona vulnerable.

Es importante destacar que, aunque esta vía está en intersección con un bosque protector, los habitantes de las comunidades no han realizado actividades de cacería ilegal de fauna silvestre hasta el momento. Al contrario, esta vía ha permitido la llegada de turistas para observar lagunas, aves y el entorno natural de este bosque protector.

2.2.2. Participación social

Dentro del PMA y del EsIA se mencionan varios programas que especifican la participación social y los mecanismos utilizados, tales como: asamblea de participación pública, reuniones informativas, talleres participativos y facilitadores socioambientales.

12 RO N° 090 del 27 de setiembre del 2013.

Dentro del PMA, se planteó un programa de educación ambiental y relaciones comunitarias como una medida de prevención y control de los impactos. Según las entrevistas realizadas a los moradores del sector, esta medida de participación fue desarrollada durante la construcción, operación y mantenimiento de la vía, así como en el cierre de las instalaciones (Guaycas y Medina 2014).

Los habitantes expresan satisfacción con su participación durante todo el proceso de la EIA, ya que fue activa y sus comentarios y sugerencias se vincularon al documento del EslA¹³. La población fue convocada a un taller de socialización, al que asistieron moradores de las parroquias rurales y de la zona urbana de Yacuambi. En el taller tuvieron acceso a información sobre:

- Actividades que se ejecutaron del proyecto.
- Importancia de la protección y conservación del ambiente.
- Principales impactos ambientales de la obra y sus correspondientes medidas de prevención y mitigación.
- Presentación de las medidas de PMA que se ejecutaron.
- Normativa ambiental de caminos y tránsito.
- Cómo cuidar la obra una vez que se culminaron los trabajos de construcción.
- Cómo conservar el ambiente en la etapa de operación del proyecto.

El EslA asegura que durante los 12 meses de la construcción de la obra y los 12 meses de mantenimiento se realizaron charlas trimestralmente con las autoridades locales, parroquiales y provinciales, como actores estratégicos. El responsable de este programa fue el GAD Provincial de Zamora Chinchipe (ADEPLAN 2012).

El proceso de participación cumplió con los plazos establecidos en la ley; es decir, posterior a la socialización del proyecto se abrió un plazo de siete días para recibir observaciones o requerimientos, los mismos que fueron incluidos dentro del PMA y el EslA del proyecto según los técnicos responsables (Sinchi 2014).

En las entrevistas realizadas, los miembros de las comunidades expresan que no existió un proceso de participación en la elaboración de los TdR pero si en las fases de construcción y mantenimiento de la vía; por lo que se consideró las observaciones y no se generaron objeciones de la ciudadanía u otro actor local (Guaycas 2014).

En cuanto a los procesos de negociación entre el GAD Provincial y los habitantes, existen actas de compromiso con la comunidad por la donación de terrenos comunitarios. No se realizaron acciones de compensación económica ya que no existieron actores desventajados; sin embargo, como actividades de compensación dentro del PMA se consideran los talleres informativos de educación ambiental y mingas de reforestación en las áreas de influencia.

Los habitantes entrevistados manifiestan que la compensación más gratificante es la apertura de la vía, debido a que se sintieron parte de los procesos de construcción y mantenimiento de esta y tuvieron acceso a la información necesaria en todo momento. El cumplimiento de todos los factores antes mencionados se reflejan en el apoyo de la población al desarrollo del proyecto¹⁴.

13 Entrevistas realizadas a la población de Yacuambi, del 11 al 15 de agosto del 2014.

14 Entrevistas realizadas a la población de Yacuambi, 14 de agosto del 2014.

2.2.3. Contexto político social

La construcción de este proyecto ha tomado varios años, no por la construcción de la carretera en sí, sino por los avances previos a esta. En los años setenta se empezó a construir una parte de la vía sin ningún tipo de apoyo institucional, los habitantes de la zona realizaban mingas para abrir trechos. En el año 2001 el GAD Cantonal de Yacuambi construyó una parte de la vía desde la cabecera cantonal hasta el km 21,8; en los años posteriores las administraciones municipales trabajaron muy poco en su construcción, y finalmente el GAD Provincial tomó a su cargo este caso y culminó la construcción en el 2014.

Es importante mencionar que la construcción de la vía fue de mucho interés para la población local, moradores del Cantón Yacuambi protestaron para agilizar el proceso de licenciamiento ambiental, estas protestas tuvieron cobertura de medios de comunicación nacionales pero sin mayor realce de los avances y dificultados encontrados.

2.3. Proyecto minero Fruta del Norte

Nombre > Proyecto minero Fruta del Norte

Ubicación > Área minera Zarza en la cordillera del Cóndor en la provincia de Zamora Chinchipe

Tipo > Explotación minera subterránea

Inversión > 1.100 millones de dólares

Objetivo principal > Extracción de aproximadamente 6,7 millones de onzas probadas de oro, 0,671 millones de onzas medidas e indicadas y 7,3 millones de onzas inferidas y 9 millones de onzas de plata probadas, 1,4 millones de onzas medidas e indicadas y 7,3 millones de onzas inferidas

Área de influencia directa > Comunidades de las parroquias Los Encuentros y Zarza del cantón de Yanzatza

Estado > Abandonado

El yacimiento del proyecto fue descubierto por técnicos canadienses y ecuatorianos que fue comprobado después de una fase exploratoria en el 2006.

Para el proyecto Fruta del Norte se prevé una extensión de aproximadamente 100 ha para la mina, campamento y otras instalaciones. La empresa responsable de la explotación en el país fue Aurelian S.A. perteneciente a la empresa multinacional canadiense Kinross Gold Corporation, que ofreció operar y generar riquezas para el país durante más de 15 años.

2.3.1. Marco legal e institucional

La compañía minera Kinross Gold Corporation obtuvo, el 8 de julio del 2010, mediante la Resolución N° 269 emitida por parte del MAE, la licencia ambiental para la etapa de exploración avanzada; el 7 de enero del 2011 se actualiza dicha licencia para permitir la realización de nuevas actividades.

El 1 de diciembre del 2010, con el EsIA, el MAE emite el visto bueno para la actualización del EsIA para la fase de exploración avanzada, cumpliendo con los requisitos técnicos, legales y económicos.

La solicitud para hacer el EslA fue hecha el 28 de octubre del 2010; el 21 de febrero del 2011 se aprueban los TdR para la elaboración del EslA.

Mediante Registro Oficial N° 497, el 25 de febrero del 2011 se otorga una licencia de aprovechamiento forestal de 2,6 ha para la fase de exploración avanzada del proyecto, con una duración de un año; una vez que la empresa ha cumplido con los prerequisites y se ha comprometido a facilitar las inspecciones y reparaciones necesarias. Posteriormente, se extendió esta licencia por un año más.

El 29 de marzo del 2012, posterior a la entrega del EslA, el Ministerio del Ambiente solicita información aclaratoria y ampliación del estudio; aclarado esto, el 16 de julio del 2012 el MAE emite un pronunciamiento favorable para la explotación, aunque la licencia sería emitida seis meses después. Es necesario recalcar que se pagaron las garantías necesarias luego de que la licencia fue otorgada.

La licencia ambiental para la explotación subterránea del proyecto minero Fruta del Norte se concedió el 3 de enero del 2013 y fue publicada en el Registro Oficial N° 906 por parte del Ministerio del Ambiente a la empresa privada minera KINROSS Ecuador. Para esto, previamente, se comprobó que la locación de la mina no se encuentre dentro de ningún parque o área protegida y se revisó por parte de los técnicos de MAE que el EslA cumpliera con todo lo necesario.

En el mismo año, la empresa anuncia que no continuará en el país por falta de acuerdos en términos económicos y legales con el Estado; en su comunicado oficial la empresa expone que han sido difíciles las negociaciones y su decisión final ha sido no invertir más dinero en el país. Hasta el momento no hay pronunciamiento oficial para indicar quién se hará cargo del proyecto. Es importante resaltar que la aprobación de la reforma a la ley minera en junio del 2013, en la que se establecen medidas sobre el cobro de impuestos por ingresos extraordinarios en el sector, regula los tipos de minería existente y fija controles medioambientales a esta actividad se dio antes de la decisión tomada por la empresa.

2.3.2. Aspectos técnicos y ambientales

El EslA *ex ante* a la fase exploratoria fue realizada por la consultora Walsh Environmental Scientists and Engineers y financiada por la empresa privada minera Kinross Gold Corporation.

Los impactos ambientales y sociales contemplados en el EslA son considerados de alto riesgo, entre los más destacados está la generación de lluvia ácida por la expulsión de gases tóxicos a la atmósfera; sin embargo, en diferentes tablas del estudio se le ubica como una consecuencia de bajo impacto.

Asimismo, se considera el cambio de calidad del aire como un impacto medio con alta probabilidad de ocurrir. Casos similares encontramos respecto del ruido excesivo, vibraciones, erosión, afección a las fuentes hídricas, paisajísticas y arqueológicas.

La fase de explotación prevé un total de 69 posibles impactos significativos, de los cuales 27 pertenecen al componente físico, 16 al componente biótico y 26 al componente socioeconómico-cultural.

En la fase de construcción, se prevé un total de 25 impactos; la etapa de operación 30 impactos y 14 impactos en la fase de cierre. Teniendo en cuenta las medidas de mitigación, se concluye que existen 29 impactos residuales significativos.

A otros riesgos existentes, pero no incluidos dentro de la sección de impacto ambiental, se les cataloga como impactos evitables, puesto que la probabilidad de que ocurran se basa en la mala práctica o mal funcionamiento operativo.

Las autoridades parroquiales de Los Encuentros expresan que, por precaución, han dejado de usar las fuentes de agua de las cuales se abastecía; ahora las vertientes están más alejadas del proyecto minero.

Según entrevistas personales, en general, la población de Los Encuentros no manifiesta mayor descontento respecto a posibles afectaciones ambientales o de salud que pueda haber causado la empresa minera en la zona. Anteriormente, se mostró el rechazo a la minería por parte de un grupo de habitantes; sin embargo, al momento muchos están preocupados por la pérdida de sus trabajos con la salida de la empresa (Baquero 2014).

2.3.3. Participación social

Según el EslA, la participación de los habitantes se realizó mediante varios mecanismos, los cuales iniciaron del 1 al 15 de octubre del 2010 con un centro de información en la junta parroquial del sector Los Encuentros.

Durante los meses de junio y julio del 2011, se convocó a audiencias públicas en la parroquia Los Encuentros, barrio El Zarza y Cantón Yantzaza; se contó con la presencia de dos comunidades indígenas, achunts y nankais, de la nacionalidad shuar.

Sin embargo, no se realizó un proceso de consulta previa como lo establece el Decreto Ejecutivo N° 1040, en las audiencias públicas se cumplió con el acto formal de información sobre decisiones que ya habían sido tomadas.

Sin embargo, en la sección de participación ciudadana del EslA, se detallan las audiencias públicas como procesos de participación activa en las que se recogieron observaciones y opiniones de los asistentes pero no se detallan.

De la misma forma, consta un proceso de capacitación a un grupo de pobladores de la zona, como veedores de las actividades que se realizan durante la exploración y explotación minera; en este grupo están incluidos dirigentes shuar.

El papel que cumplió la población (colonos e indígenas) para la realización de la EIA fue irrelevante, puesto que la EIA solo describe las características socioeconómicas, no analiza las particularidades de la población con una visión holística; propone realizar algunos talleres y construir obras impuestas a la comunidad como centros de salud y espacios deportivos.

Las negociaciones de la minera con la población de colonos e indígenas posibilitaron disminuir la intensidad de las protestas que existían en la zona respecto a la explotación, sobre todo contratando la mano de obra local, con lo cual evitaron la oposición de la comunidad. Esto, sin embargo, causó que las veedurías y las exigencias de respetar lo estipulado en la EIA no sean muy rigurosas por parte de la población directamente afectada (Chamba 2014).

Las autoridades, conectoras del proyecto, manifiestan que la empresa tuvo mucho cuidado en los procedimientos realizados en las distintas fases, los representantes de los barrios y la Junta Parroquial de Los Encuentros constataron el tratamiento de agua y la reforestación realizada en el área. La población se muestra muy interesada en la dinamización de la economía que la empresa ha generado en el sector e incluso consideran que esto permite cuidar el medio ambiente de mejor manera, ya que no se ven obligados a abusar de los recursos naturales (Peñaloza 2014).

Por parte del MAE y la empresa minera, se organizaron reuniones con los miembros del GAD de Yantzaza y las autoridades de la provincia. De igual manera, y de forma más directa, con los representantes de los barrios de Los Encuentros y con la población en general, para informar cómo avanzaba el proceso.

2.3.4. Contexto político-social

Los conflictos a los que se han enfrentado el Estado y la empresa minera han sido varios y diversos. Desde inicios del 2008, se presentaron constantes ataques por parte de comunidades de la nacionalidad shuar a los campamentos de la compañía minera. Los dirigentes shuar critican a las grandes empresas que apoyan la nueva Ley de Minería, las acusan de dividirlos y señalan que esta actividad acabará con sus ríos y la selva (Olmos 2008).

En el Ecuador, pese al proceso de cambio de la matriz productiva, aún se impulsan proyectos a gran escala que se basan en la extracción de recursos naturales, entre ellos los minerales. Sin embargo, el gobierno desarrolla diversos mecanismos de información y difusión para ratificar los avances del Estado y los beneficios que la población alcanzará con la explotación de los recursos naturales; de igual forma, en las mismas campañas ratifica su compromiso por conservar el medio ambiente y precautelar el derecho de los ciudadanos a un ambiente sano. Muestra de ello es que se encuentran varias gigantografías en la Amazonía con eslóganes positivos respecto a la explotación de recursos naturales.

Los grupos sociales y la opinión pública se encuentran divididos; ha existido un marcado rechazo a la explotación minera en el país. Por un lado, están los habitantes de la parroquia Los Encuentros y el Zarza; en este poblado se ha visto un cambio radical en el modo de vida de las personas por el ingreso del proyecto minero. Los habitantes del lugar, previamente a la minería a gran escala, se dedicaban a la minería artesanal, que también generaba grandes impactos ambientales y sociales.

Según Carlos Chamba, presidente de la Junta Parroquial de Los Encuentros, con el ingreso de la minera se realizaron varias obras y se incrementó el índice de empleo. Los habitantes entrevistados dan testimonio de que la empresa les otorgaba un pago justo, seguro y buen trato; varias personas del lugar expresan el deseo de que la empresa regrese y retome los trabajos, puesto que dinamizó la economía del sector y benefició de manera directa e indirecta a muchas familias (Chamba 2014).

Por otra parte, los comerciantes externos del sector se oponen a este pedido, por cuanto la empresa no se abastecía de víveres o servicios adicionales de la zona y eso afectaba a la economía de muchas familias. Otro grupo de oposición es el pueblo shuar, quienes han expresado un sinnúmero de inquietudes y observaciones respecto de la contaminación de tierras, manejo de desechos tóxicos y control de la calidad del agua, y que no fueron mayormente consideradas (Bolaños 2014).

Dentro del proceso de negociación entre Kinross y la comunidad de los chichis (shuar), existía un acuerdo para ceder un espacio y destinarlo a la minería artesanal, el cual nunca se dio; por lo tanto, manifiestan que no están dispuestos a negociar una vez más o pedir permiso a la empresa para ingresar a sus tierras.

Según funcionarios del Municipio de Yantzaza, el anterior alcalde expuso abiertamente en los medios de comunicación el rechazo a la minería. Este discurso se confrontó con la postura de los representantes de la junta parroquial de Los Encuentros, quienes expresan su apoyo a la minería responsable y la explotación para el desarrollo sustentable. Al ser opuestas las dos visiones, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal disminuyó el apoyo que brindaba a las juntas parroquiales prominería. Esto generó que la empresa minera apadrine a las poblaciones opuestas al GAD Municipal de Yantzaza, y dote con obras, préstamos de maquinaria y apoyo técnico a la población (Rojas 2014).

Finalmente, podemos concluir que, si bien la participación de la población vinculada directa e indirectamente al proyecto fue débil, se debe considerar que el relacionamiento con las comunidades y otros sectores de la población generó simpatía entre la empresa consultora y las juntas parroquiales.

2.4. Fase de beneficio del proyecto minero de cobre Mirador

Nombre > Proyecto minero de cobre Mirador

Ubicación > Parroquias de Tundayme y Guismi del cantón el Pangui, Provincia de Zamora Chinchipe

Tipo > Explotación minera a cielo abierto

Inversión > 2.014 millones de dólares

Objetivo principal > Extracción de aproximadamente 530,9 millones de toneladas de roca de los cuales 2,9 millones de toneladas son de cobre

Área de influencia directa > Parroquias de Tundayme y Guismi

Estado > En exploración avanzada

Este proyecto se constituye como el primer proyecto de minería metálica industrializado en el Ecuador (Ecuacorriente, 2014) y se encuentra concesionado a la empresa de capital chino Ecuacorriente S.A.

2.4.1. Marco legal e institucional

En su primer intento de exploración en el año 2006, la EIA de la consultora Terrambiente S.A. fue rechazada con observaciones del Ministerio de Energía y Minas.

Para el año 2008, en el mes de abril, por medio de la Asamblea Constituyente, se emite el Mandato N° 6, que suspende la fase de exploración de las actividades mineras metálicas hasta que se apruebe el contenido de la nueva Constitución y se establezcan nuevas condiciones o requerimientos para su operación. En marzo del año 2009, por medio del Decreto Ejecutivo N° 1630, se transfieren al MAE todas las competencias ambientales que pertenecían a la Dirección Nacional de Protección Ambiental Minera del Ministerio de Minas y Petróleos.

En noviembre del mismo año se ratifica a Ecuacorriente S. A. como titular de los derechos mineros del proyecto Mirador y se inicia con el proceso de actualización de la EIA con un estudio de factibilidad para el proyecto Minero de Cobre Mirador. Para julio del año 2010, basándose en una auditoría ambiental, se obtuvo la licencia ambiental para las fases de exploración avanzada del proyecto Mirador 1 y 2.

En marzo del año 2012, Ecuacorriente S. A. suscribe el contrato de explotación minera con el Estado ecuatoriano para la extracción de cobre del proyecto Mirador. Y en diciembre del mismo año la empresa pagó un anticipo de las regalías del proyecto Mirador de 40 millones de dólares, de un monto total de 100 millones de dólares desembolsables al finalizar todo el proyecto.

En abril del año 2013, Ecuacorriente S.A. financia totalmente el proyecto y firma el contrato de inversión con el Estado, siendo representado por el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad.

Finalmente, el proceso para realizar el EsIA involucró al GAD Provincial de Zamora Chinchipe, el GAD del Cantón El Pangui, y los GAD Parroquiales de Tundayme y Guismi quienes trabajaron con varias consultoras nacionales e internacionales durante la fase de exploración y de beneficio. Y en abril del 2014 el EsIA presentado por Walsh Environmental Scientists and Engineers se aprueba y se otorga la licencia ambiental para la Fase de Beneficio de Minerales Metálicos del Proyecto minero Mirador 1 y Mirador 2 acumulada (Registro Oficial N° 234, 2014).

2.4.2. Aspectos técnicos y ambientales

El EsIA realizado en la fase de exploración y en la fase de beneficio fue *ex ante*. Los criterios utilizados en la fase de beneficio del proyecto para la metodología del EsIA son la calidad ambiental física, biótica y varios aspectos socioeconómicos y culturales.

El área de intervención del proyecto es de aproximadamente 263 ha, la cual se divide en área de influencia directa (AID), área de influencia indirecta (AII) y área de influencia regional (AIR).

La EIA incluyó medidas de mitigación y adaptación a los impactos que ya se habían ocasionado por intervenciones pasadas; de igual manera, se consideraron los posibles impactos que se podían generar con el desarrollo del proyecto.

El MAE, siendo la autoridad ambiental competente para este tipo de proyecto, delega la responsabilidad del seguimiento a la EIA y al PMA a la Dirección Provincial de Ambiente y al GAD Provincial de Zamora.

Sin embargo, la empresa Ecuacorriente S.A. creó un Departamento de Gerencia Ambiental que se encarga del monitoreo del proyecto mediante indicadores ambientales, durante las etapas de construcción, operación, cierre y poscierre (WALSH 2010). A esto, las autoridades y habitantes locales manifiestan desconocer el cumplimiento o resultados de dicho seguimiento (Arévalo 2014).

Por su parte, habitantes de la nacionalidad shuar, con el apoyo de varias instituciones, han dado seguimiento al PMA con monitoreos de calidad de agua usando la técnica de macroinvertebrados en el río cercano para determinar la contaminación actual.

En cuanto a los impactos ambientales, es importante destacar que en la elaboración del PMA de la fase de beneficio, la empresa Ecuacorriente S.A. consideró impactos de la fase previa de exploración, tales como:

- Afectación a la población por generación de polvo
- Generación de ruido
- Cambio demográfico
- Incremento en la provisión de servicios básicos
- Incremento del tráfico vehicular
- Cambios en la economía regional
- Urbanización y cambio en el valor de la propiedad
- Incremento de riesgo por estabilidad de infraestructuras
- Potencial de empleo

Varios de los impactos significativos estipulados en el EsIA establecen acciones de mitigación a largo plazo en aspectos claves como: fauna, suelo, agua, paisaje, aire, sociales y cultural/ arqueológico.

Actualmente, el proyecto se encuentra en su primera etapa y el impacto significativo que ha evidenciado la población es el cambio de la cobertura vegetal del bosque montano y la contaminación de los ríos y fuentes de agua. Es decir, el PMA prevé ser implementado en las fases siguientes sin considerar las afectaciones que ya se están causando en el entorno y en la población local.

2.4.3. Participación social

El EsIA describe el desarrollo de dos mecanismos de participación social. Afirma que se ubicó un centro de información pública en Tundayme y se convocó a varias reuniones informativas. De la misma forma, se creó un programa de comunicación y participación ciudadana, siendo este uno de los programas más relevantes ya que buscaba generar espacios de participación antes y durante el proyecto.

La participación social en la EIA y en el proyecto en general, ha sido compleja, especialmente por el incumplimiento de la consulta previa a los pueblos y nacionalidades indígenas, estipulado en el Decreto N° 1040.

La empresa Ecuacorriente S.A., a través de reuniones con los dirigentes de la Federación Shuar de Zamora, firmó convenios para fortalecer la Asociación del Pangui y entregó varias sumas de dinero (UNSR 2012), pese a esto varias personas entrevistadas de la parroquia el Pangui comentan que nada de lo que la empresa ofreció se ha cumplido hasta el momento¹⁵.

En el PMA y el EsIA, se hace referencia a varias acciones para mitigar los impactos con los actores desventajados. De esta manera, se establece un programa de desarrollo humano que incluye un plan de educación, salud, capacitación comunitaria para la conservación y desarrollo de capacidades técnicas en la población. También se plantea un programa de desarrollo económico y microempresarial para la generación de microempresas y un plan de contratación temporal y permanente de mano de obra local.

Si bien es cierto se ha dado cumplimiento con este plan, no abastece la demanda de empleo existente. Los habitantes han cambiado sus actividades productivas para sustituirlas por la generación de servicios complementarios a la empresa (transporte y alimentación), las cuales no han sido consideradas por Ecuacorriente S.A. en sus actividades y ha causado una disminución notable en los ingresos de las familias de la zona.

En cuanto al uso de tierras, se diseñó un plan de reasentamiento, el cual pretende otorgar un reconocimiento económico a los propietarios de la tierra que han sido afectados durante el desarrollo del proyecto.

El proyecto Mirador, actualmente, sigue creando conflictos sociales entre los habitantes de las parroquias implicadas, ya que no se sienten visibilizados e involucrados en los procesos de toma de decisiones.

2.4.4. Contexto político-social

Las actividades de exploración minera se vienen desarrollando desde principios de la década del 2000 en las concesiones Curigem 18 y Curigem 19, que actualmente se desprenden en: Curigem 18, con alrededor de 1.600 ha; Curigem 18 Este, con 800 ha; y Mirador 1, con 2.105 ha; la concesión de Curigem 19 se subdividió en Curigem 19, con 2.350 ha; y Mirador 2, con 880 ha.

Posteriormente, en junio del año 2003, se transfieren los derechos mineros de las concesiones Mirador 1 y Mirador 2 a Ecuacorriente S. A.

Desde un inicio, el proyecto Mirador generó controversia en el país. En el año 2012 se realizaron varias protestas en contra del proyecto, las cuales pretendían entregar una carta al embajador de China en Ecuador Yuan Guisen, estipulando los principales impactos sociales y ambientales en la cordillera del

¹⁵ Entrevistas a la población del Pangui y Tundayme, del 24 al 28 de julio del 2014.

Cóndor (Diario Hoy 2012). La cobertura mediática de esta oposición ha sido momentánea, es decir, ha sido noticia solo en momentos álgidos.

Adicionalmente, se han mencionado casos de criminalización a los líderes comunitarios y persecución a organizaciones de la sociedad civil que plantearon una acción de protección por los derechos de la naturaleza el 15 de enero del 2013 (UNSR 2012).

Como una medida de rechazo a este proyecto, en mayo del año 2014, alrededor de 150 trabajadores tomaron las instalaciones del campamento del proyecto, debido a que comuneros de la parroquia Tundayme rechazaban que se derribe la iglesia del barrio de San Marcos y una escuela cercana. Este barrio fue adquirido por Ecuacorriente S. A. para continuar con el proyecto minero (El Comercio 2014).

Aunque el Estado ecuatoriano ha recibido un adelanto por las utilidades de esta concesión, las autoridades parroquiales afirman no haber recibido recursos de este proyecto para desarrollar actividades en beneficio de la parroquia, entre ellas el mantenimiento de vías y el mejoramiento de la calidad de agua¹⁶.

16 Angel Arévalo, representante del Gobierno Parroquial de Tundayme, entrevista personal, 28 de julio del 2014.

Conclusiones

Al analizar la eficacia de los diferentes mecanismos de participación social en los procesos de EIA en el Ecuador, se marcan dos líneas notorias entre el cumplimiento de los requisitos formales y la aplicabilidad de estos, durante el desarrollo del proyecto en un contexto particular de cada caso.

Los procesos de participación social en la gestión ambiental, y en la EIA en particular, son regulados bajo el SUMA; se consagra el derecho de participación social desde la Constitución de la República del Ecuador hasta el Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental; es decir, es un derecho que atraviesa diversos espacios y niveles normativos e institucionales.

La participación social en la gestión ambiental es un derecho reconocido a las personas naturales (de manera individual o colectiva) y jurídicas. Para ello, se establecen mecanismos de participación con aspectos fundamentales para su aplicación, tales como los principios, plazos, requisitos y medios para dar cumplimiento a los procesos establecidos en la ley.

Sin embargo, la regulación no ha logrado integrar otros aspectos del contexto propios de las circunstancias a las que se enfrentan los proyectos, obras o actividades en los conflictos socioambientales. La norma en temas de participación se la visualiza, en la mayoría de casos, como obstáculos y trabas a los procesos de EIA, mas no como una oportunidad de diálogo y construcción entre la población, empresa y Estado.

Esta visión causa innumerables dificultades puesto que varios de los procesos de participación social que se han desarrollado se transformaron en un cumplimiento formal de requisitos que no responden a un proceso de participación, sino de información. Los medios de verificación que se estipulan en la ley han sido, en muchos casos, manejados por las empresas consultoras del EsIA para evitar posibles inconvenientes con las comunidades afectadas o se han limitado a pequeñas reuniones de información y negociación con un grupo de personas que quizá no representen los intereses de los demás habitantes.

La participación social que ha sido efectiva en la EIA marca hitos fundamentales para el desarrollo de los proyectos, obras o actividades que evidencian el paso desde un proceso inicial de información, socialización, capacitación y luego alcanzar la participación efectiva de los actores vinculados. Por otra parte, este proceso se sustenta en enfoques de representatividad, equidad, interculturalidad y voluntad. Sin embargo, es una misión ardua el encontrar un EsIA que cumpla con aspectos social y ambientalmente responsables que vayan más allá de un cumplimiento de requisitos formales.

Uno de los mayores problemas a los que nos enfrentamos en los procesos de participación es la falta de confianza en el Estado. La mayoría de la población considera que existen inconsistencias en el discurso y es discutible hasta qué punto prevalece el derecho a un ambiente sano consagrado en la Constitución, que por su parte se contraponen a los proyectos extractivos y de gran escala y que al momento son consideramos como prioritarios y de interés nacional. Como lo hemos mencionado en los estudios de casos, varias comunidades del pueblo shuar han desarrollado masivas marchas bajo este discurso y rechazando los proyectos mineros e hidrocarbúferos.

El incumplimiento de la consulta previa, libre e informada, es una constante en todos los casos de estudio. Si bien existe un reglamento que detalla el proceso de consulta previa en los casos de hidrocarburos, los demás proyectos no están exentos de cumplir con este procedimiento tal y como lo establece la Constitución de la República del Ecuador.

Uno de los mayores problemas a los que nos vemos expuestos es el acceso a la información, puesto que al revisar las licencias ambientales otorgadas a los proponentes de los proyectos, obras o actividades y publicadas en los registros oficiales respectivos, simplemente cumplen con establecer el permiso para iniciar tal o cual actividad, mas no detalla las obligaciones socioambientales a las que se sujeta la empresa concesionada. Este es un aspecto que se repite en los cuatro casos de estudio de la presente investigación.

De igual manera, los informes facilitados por los proponentes y la autoridad ambiental competente no incluyen las observaciones y opiniones emitidas en los procesos de participación social de la EIA. El documento final es presentado a manera de análisis técnico de las condiciones de vida de los habitantes de la zona, más no una construcción participativa durante todas las etapas del proyecto, tal es el caso del proyecto multipropósito Baba y el proyecto minero Fruta del Norte.

Los aspectos ambientales, en general, presentan un sesgo de análisis técnico que dificulta la comprensión de los estudios especializados; además, no se ha considerado el análisis social de las percepciones y valoración de cada uno de los componentes analizados y los impactos que estos pueden significar más allá de una afectación económica para ambas partes.

El papel que representa el Estado en estos procesos es de vital importancia, la institucionalidad creada para garantizar el derecho de participación y el crecimiento de los ministerios de ramo para dar seguimiento a los proyectos, obras o actividades son evidentes; sin embargo, seguimos encontrando obstáculos en la implementación de estos y otros derechos fundamentales para garantizar el desarrollo sustentable en el país.

Finalmente, debemos reconocer los esfuerzos y avances que se han desarrollado por parte de varios actores estratégicos que han realizado proyectos ejemplares de buenas prácticas de participación social en la EIA, y una respuesta a esas prácticas ha sido y será siempre el apoyo, respaldo e impulso que puede dar la población para el surgimiento de proyectos, obras y actividades que respondan a las necesidades, requerimientos y beneficio de las personas directamente vinculadas.

Bibliografía

Documentos legales

- Codificación Ley de Gestión Ambiental, publicada en el Registro Oficial Suplemento N° 418 de 10 de septiembre del 2004.
- Constitución de la República del Ecuador-2008, publicada en el Registro Oficial N° 449 del 20 de octubre del 2008.
- Decreto Ejecutivo N° 3516, Texto Unificado de Legislación Ambiental, publicado en el Registro Oficial N° 11 del 30 de enero del 2007.
- Decreto Ejecutivo N° 1040, Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental, publicado en el Registro Oficial 332 de 8 de mayo del 2008.
- Norma Ecuatoriana Vial NEVI-12-MTOP, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, 2013.
- Registro Oficial N° 425 del 27 de diciembre del 2006.
- Registro Oficial N° 493 del 18 de julio del 2011.
- Registro Oficial N° 497 del 22 de julio del 2011.
- Registro Oficial N° 890 del 13 de febrero del 2013.
- Registro Oficial N° 906 del 6 de marzo del 2013.
- Registro Oficial N° 90 del 27 de septiembre del 2013.
- Registro Oficial N° 234 del 28 de abril del 2014.
- Registro Oficial N° 254 del 27 de mayo del 2014.

Informes

- **ADEPLAN. 2012.** Estudio de impacto ambiental para la vía Yacuambi-Saraguro. Zamora Chinchipe: Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Zamora Chinchipe.
- **EFFICÁCITAS. 2006.** Estudio de impacto ambiental definitivo Proyecto Multipropósito Baba. Ecuador: Consorcio Hidroenergético del Litoral - CHL.
- **EFFICÁCITAS. 2009.** Estudio de impacto ambiental definitivo Línea de Transmisión Eléctrica y Subestación para la Central Hidroeléctrica Baba- Proyecto Multipropósito Baba. Quito: HIDROLITORAL.
- **WALSH. 2010.** Estudio de impacto ambiental para la fase de beneficio del Proyecto Minero de cobre Mirador. Ecuador: Ecuacorriente S.A.
- **WALSH. 2012.** Estudio de impacto ambiental de la fase de explotación subterránea del depósito de minerales metálicos del Proyecto Minero Fruta del Norte. Ecuador: Kinross Aurelian S.A.

Libros

- **ANAYA, James. (s/f).** Proyecto Mirador, provincia Zamora Chinchipe, Ecuador. UNSR. Recuperado de <http://unsr.jamesanaya.info/study-extractives/map/index.php/reports/view/63>
- **FREIRE, Milton. 2007.** Instructivo para el proceso de licenciamiento ambiental. Quito, Ecuador: Ministerio del Ambiente del Ecuador.
- **KOPAS, Jacob y Astrid PUENTES. (Eds.). 2009.** Grandes represas en América, ¿peor el remedio que la enfermedad? Principales consecuencias ambientales y en los derechos humanos y posibles alternativas. Santa Fe de Bogotá, Colombia: Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA).

Artículos

- Amazonia actual (s/f). “Zamora: Exigen agilidad de licencia ambiental para la vía Yacuambi-Saraguro”. AMAZONIACTUAL. Recuperado de www.amazoniaactual.com/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=1354:zamora-exigen-agilidad-de-licencia-ambiental-para-la-via-yacuambi-saraguro&catid=18:gobiernos-seccionales&Itemid=26
- Análisis de HOY (24 de abril del 2012). “La reforma agraria”. Diario HOY. Recuperado de www.explored.com.ec/noticias-ecuador/la-reforma-agraria-543989.html
- Noticias Destacadas (25 de junio del 2013). “La Ley Minera, avances y efectos”. El Diario. Recuperado de www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/270924-la-ley-minera-avance-y-efectos/
- Noticias Destacadas. (6 de marzo del 2012). “Protesta antiminera deja ocho detenidas”. Diario HOY. Recuperado de www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/protesta-antiminera-deja-ocho-detenidas-537261.html
- Portada (27 de diciembre del 2012). “La minera Ecuacorriente paga los primeros USD 40 millones de regalías al Estado ecuatoriano”. Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica. Recuperado de www.andes.info.ec/es/econom%C3%ADa/minera-ecuacorriente-paga-primeros-usd-40-millones-regal%C3%ADas-estado-ecuadoriano.html
- Redacción Negocios (s/f). “Controversia entre comuneros y la empresa china Ecuacorriente”. El Comercio. Recuperado de www.elcomercio.com/actualidad/negocios/controversia-comuneros-y-empresa-china.html
- Redacción Negocios. (s/f). “Paralización en el proyecto minero de cobre Mirador”. El Comercio. Recuperado de www.elcomercio.com/actualidad/negocios/paralizacion-proyecto-minero-de-cobre.html

Entrevistas

- **ARÉVALO, Ángel.** Representante del Gobierno Parroquial de Tundayme. Entrevista personal realizada el 28 de julio del 2014.
- **BAQUERO, Esteban.** Representante de la población de Los Encuentros. Entrevista personal realizada el 4 de setiembre del 2014.
- **BOLAÑOS, Rosa.** Habitante de la Yantzaza. Entrevista personal realizada el 7 de setiembre del 2014.
- **CHAMBA, Carlos.** Presidente de la Junta Parroquial de Los Encuentros. Entrevista personal realizada el 4 de setiembre de 2014.
- **GUAYCAS, María y Rosa MEDINA.** Representantes de la población de Yacuambi. Entrevistas personales realizadas el 29 de julio del 2014.
- **HERNÁNDEZ, Julio.** Representante de los técnicos de la Dirección Provincial del MAE-Quevedo. Entrevista personal realizada el 1 de agosto del 2014.
- **JIMÉNEZ, María.** Representante de los reubicados en las etapas 1, 2, 3 y El Descanso. Entrevista personal realizada el 20 de agosto del 2014.
- **PEÑALOZA, Hector.** Director del Departamento de Planificación de la Gobernación de Zamora Chinchipe. Entrevista personal realizada el 5 de setiembre del 2014.
- **ROJAS, Juan Carlos.** Representante del GAD de Yantzaza. Entrevista personal realizada el 5 de setiembre del 2014.
- **SINCHI, José.** Representante del GAD Provincial de Zamora Chinchipe. Entrevista personal realizada el 14 de agosto del 2014.

Anexo: cuadro comparativo de los casos de estudio

Multipropósito Baba		Yacuambi-Saraguro	Fruta del Norte	Mirador	
		Vía de comunicación	Minería subterránea	Minería a cielo abierto	
Aspectos institucionales y técnicos	Quién aprueba el EIA	Ministerio del Ambiente en apoyo del Consejo Nacional de Electricidad-CONELEC	Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Zamora Chinchipe	Ministerio del Ambiente	
	Estado del proyecto	En funcionamiento. Inaugurado el 28 de junio del 2013.	Fase de mantenimiento	Fase de exploración	
	Costos	542,55 millones de dólares HIDROLITORAL y Estado ecuatoriano	US\$ 38.210,00 Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Zamora Chinchipe	US\$ 1:100 millones, Aurelian S.A., que pertenece a la Minera Kinross.	US\$ 2.014 millones, Ecuacorriente S.A.
Participación pública	Información	Muy general, no detalla los aportes y observaciones incluidas a la EIA y no se adjuntan medios de verificación.	Se adjuntan medios de verificación de la participación y metodología implementada.	Muy general, no transparentan los aportes, observaciones y resultados de la participación.	En la EIA se determina el desarrollo, implementación y éxito de los mecanismos de información como mecanismos de participación. Se pudo contrastar con la información existente que se contrapone radicalmente con la EIA.
	Mecanismos de participación	Como lo dispone el SUMA, se realizaron audiencias públicas con presencia ciudadana (socialización e información). Entrevistas a actores clave. No cumple con procedimientos de consulta.	Reuniones informativas, audiencias públicas, talleres participativos. Se contó con un facilitador socioambiental y con la implementación de un programa de educación ambiental.	Audiencias públicas (según la población solo de información, mas no de participación).	Centro de información pública (ubicado en Tundayme) y reuniones informativas con los habitantes de El Pangui, Tundayme y Guismi. No realizó procesos de consulta previa (comunidades del pueblo shuar) como lo determina la normativa, solo se dieron procesos de negociación.
	Actores afectados	15 comunidades reubicadas (Zulay, El Descanso, Peripa del Baba, La Ruth, La Valdez, El Recreo, Poza Honda, Pechiche, Lola Gangotena, La Ceiba, Palo Alto, Fumisa, Chaume, Aguas Frías y Almadella).	Por el tipo de proyecto y su interés, no existieron actores afectados.	Provincia de Zamora, cantón Yantzaza, área minera Zarza, parroquia Los Encuentros y algunas comunidades del pueblo shuar.	Gobierno Autónomo Provincial de Zamora Chinchipe, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón El Pangui, y los gobiernos parroquiales de Tundayme y Guismi.

		Multipropósito Baba	Yacuambi-Saraguro	Fruta del Norte	Mirador
		Hidroeléctrica	Vía de comunicación	Minería subterránea	Minería a cielo abierto
Participación pública	Oportunidad	De acuerdo con la normativa vigente, durante la planeación del proyecto (TdR) y EIA.	En la planeación del proyecto (TdR) y durante la construcción, operación y mantenimiento de la vía.	No se realiza en el proceso de planeación del proyecto (TdR) como lo establece el MAE, sino durante el proceso de EIA.	En el PMA se prevé la creación de un Programa de Comunicación y Participación Ciudadana, que permitiría a las comunidades participar activamente en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, según la información levantada no se ha implementado y aún persisten conflictos sociales en la zona por el incumplimiento.
	Aportes	Familias de las zonas de: Valencia (150), Bimbe (100), San Pedro (80), La Morena (120), El Moral (120), Tigre Bajo (120), Cristo Rey (80), Angostura (60), Santa Rosa (150), Poza Honda (50), La Ceiba (50), Peripa (50), Fátima (200 comuneros), Agua Fría (60) y Santa Rita (80). Adicionalmente, aportaron entidades no gubernamentales.	Habitantes de las parroquias rurales aledañas y zona urbana de Yacuambi, autoridades locales, parroquiales y provinciales de Zamora Chinchipe, después de la reunión de información tuvieron un plazo de siete días para enviar comentarios y opiniones para ser adjuntadas al PMA.	No aportaron por cuanto las audiencias eran netamente informativas. Posteriormente, se capacitó a un grupo de habitantes para que sean veedores de las actividades mineras ya en la fase de exploración.	Comunidades shuar negociaron en aspectos económicos e infraestructura. Los demás habitantes solicitaron oportunidades de empleo e infraestructura para la zona. En la fase inicial no existió presencia de organizaciones ambientalistas.
		Seguimiento	Departamento de Gestión Ambiental del GAD Provincial de Zamora Chinchipe.	El proyecto está paralizado. .En el 2013 la empresa Kinross sale del país por desacuerdos con el Estado.	Veedurías de los comuneros shuar.
Contexto Político/Social	Movilizaciones	Masivas y acción de amparo constitucional ante la Tercera Sala de lo Penal del cantón Buena Fe.	Moderadas. A favor de la implementación del proyecto.	Masivas. Existieron marchas de grupos a favor y en contra del proyecto.	Masivas en la zona de influencia y en la capital. Criminalización de las protestas.
	Cobertura mediática	Media. Cobertura nacional	Alta. Cobertura local	Baja. Cobertura nacional	Alta. Cobertura nacional
	Partido gobernante/oposición	Apoyo. El proyecto es impulsado desde el Estado por considerarse estratégico para el gobierno de turno.	Apoyo	Apoyo en un inicio. Reforma de la ley minera. Dificultades en las negociaciones entre empresa Kinross. El Estado propicia la salida de la empresa.	Apoyo



MÉXICO

En México, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (PEIA), es el instrumento de gestión y política ambiental a través del cual se evalúa la viabilidad ambiental del proyecto. Estos proyectos incluyen el procedimiento de participación ciudadana.

El análisis de los casos estudiados muestra que, mientras la participación ciudadana sea implementada de manera correcta, ayuda a evitar daños y costos socioambientales de gran impacto. Por el contrario, cuando los mecanismos de participación no son aplicados efectivamente, vulneran el derecho de participación de los ciudadanos, generando conflictos en torno a la ejecución de los proyectos.

Siglas y acrónimos

CAM	Caja de Ahorros del Mediterráneo
CCC	Centro de Colaboración Cívica
CEMDA	Centro Mexicano de Derecho Ambiental
CONACULTA	Consejo Nacional de Cultura
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
DGIRA	Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental
DGOIA	Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INE	Instituto Nacional de Ecología
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
MIA	Manifestación de impacto ambiental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAN	Partido de Acción Nacional
PEIA	Procedimiento de evaluación de impacto ambiental
POEMGC	Programa de ordenamiento ecológico marino del golfo de California
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
RMALC	Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UCIZONI	Unión de Comunidades indígenas de la Zona del Norte del Istmo

Introducción

El procedimiento de evaluación de impacto ambiental (PEIA) es considerado uno de los instrumentos de gestión y política ambiental más importantes en México; sin embargo, su evolución e implementación han mostrado diversos resultados que dejan ver los vacíos que este tiene para garantizar la protección del ambiente y de la población.

El presente estudio¹ es un análisis del funcionamiento del PEIA, con énfasis en sus mecanismos de acceso a la información y de participación ciudadana. Su importancia radica en que la difusión de información y la activa participación en la toma de decisiones sobre proyectos de infraestructura son fundamentales para prevenir y mitigar sus impactos ambientales y sociales negativos.

En México se han dado casos en los que la participación ciudadana en la PEIA ha permitido aumentar el nivel de atención en daños potenciales derivados de proyectos, logrando detener aquellos con fuertes costos socioambientales. Sin embargo, también ha habido experiencias en que los procesos de participación social carecen de efectividad, dejando de lado la opinión de quienes pueden padecer las afectaciones. Este ejercicio presenta cuatro casos de estudio: el proyecto megaturístico Cabo Cortés en Baja California Sur, la mina la Esperanza en Morelos, el proyecto eólico de San Dionisio del Mar en Oaxaca y el proyecto minero de Cerro San Pedro en San Luis Potosí. Todos estos casos tienen historias y contextos diferenciados, pero con el denominador común de potenciales afectaciones al equilibrio ambiental y social de las zonas, ante los que la respuesta de la institución ambiental fue diferente debido a una serie de factores del orden político, social, económico y cultural que se analizarán en cada caso.

1 La información empleada para la elaboración del presente documento comprende hasta octubre del 2014.

1. Marco legal de las evaluaciones de impacto ambiental

1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución establece los fundamentos legales de los cuales derivan las regulaciones secundarias en materia de evaluación de impacto ambiental (EIA). En primer lugar, el texto constitucional reconoce el derecho a un medio ambiente sano (Artículo 4º). También otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, y establece que, bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad, se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, cuidando el medio ambiente (Artículo 25º).

En línea con lo anterior, la nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. Esto, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En este sentido, dictará las medidas necesarias para, entre otras cuestiones, preservar y restaurar el equilibrio ecológico (Artículo 27º).

1.2. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en materia de Evaluación del Impacto Ambiental²

La EIA forma parte de los instrumentos de la política ambiental que recoge la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)³.

Definición de la EIA

Se entiende como el procedimiento a través del cual la Secretaría de Medio Ambiente (SEMARNAT) establece las condiciones a las que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente (Artículo 28º).

2 Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental.

3 Su regulación se desarrolla en Título I, Capítulo IV, Sección V.

Del procedimiento de EIA

> **Presentación (Artículo 30°)**

Los interesados en promover proyectos que correspondan con los supuestos establecidos en el Artículo 28° de la LGEEPA⁴ deberán presentar a la SEMARNAT una manifestación de impacto ambiental (MIA), cuyo costo correrá a su cargo⁵. Este documento deberá contener una descripción de los posibles efectos en los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.⁶ Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente (Artículo 30°).

Si después de la presentación de la MIA se realizan modificaciones al proyecto, los interesados deberán hacerlas del conocimiento de la SEMARNAT, a fin de que esta, en un plazo no mayor de 10 días, les notifique si es necesaria la presentación de información adicional para evaluar los efectos al ambiente (Artículo 30°).

Tratándose de obras y actividades previstas en las fracciones IV, VIII, IX y XI del Artículo 28° (ver nota al pie 4), la SEMARNAT notificará a los gobiernos estatales y municipales o del Distrito Federal que ha recibido la MIA respectiva, a fin de que estos manifiesten lo que a su derecho convenga. La autorización que expida la SEMARNAT no obligará a las autoridades locales a expedir las autorizaciones en el ámbito de sus competencias (Artículo 33°).

Además de la MIA, los promoventes deben presentar a la SEMARNAT (Artículo 17° del Reglamento en materia de EIA de la LGEEPA) la constancia del pago de derechos por la recepción, evaluación y, en su caso, el otorgamiento de las autorizaciones de impacto ambiental (Sección Séptima de la Ley Federal de Derechos, 2014). Sin embargo, los montos pagados por las empresas son muy inferiores a los costos reales de los PEIA, por lo que es el presupuesto de la SEMARNAT el que cubre la mayor parte del costo de los PEIA (García-Peña 2014).

-
- 4 I. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos;
 II. Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;
 III. Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27° Constitucional en Materia Nuclear;
 IV. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;
 V. Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración;
 VII. Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;
 VIII. Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;
 IX. Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;
 X. Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;
 XI. Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;
 XII. Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, y
 XIII. Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.
- 5 Existen otros supuestos donde solo se necesita de un Informe preventivo y no una MIA (véase el Artículo 31° de la LGEEPA).
- 6 Los contenidos, características y las modalidades de las MIA y los estudios de riesgo se regulan en la norma reglamentaria de esta ley en materia de EIA (Artículo 30°). Las personas que presten servicios de impacto ambiental serán responsables ante la secretaría de los informes preventivos, manifestaciones de impacto ambiental y estudios de riesgo que elaboren, quienes declararán bajo protesta de decir verdad que en ellos se incorporan las mejores técnicas y metodologías existentes, así como la información y medidas de prevención y mitigación más efectivas. Asimismo, los informes preventivos, las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo podrán ser presentados por los interesados, instituciones de investigación, colegios o asociaciones profesionales, en este caso la responsabilidad respecto del contenido del documento corresponderá a quien lo suscriba (Artículo 35° BIS 1).

➤ **Evaluación (Artículo 35º)**

Una vez presentada la MIA, la SEMARNAT iniciará el PEIA⁷, para lo cual revisará que la solicitud se ajuste a la ley, su reglamento y las normas oficiales aplicables, e integrará el expediente respectivo en un máximo de diez días. Asimismo, deberá sujetarse a los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas aplicables⁸.

➤ **Participación durante la evaluación (Artículo 34º)**

Una vez que la SEMARNAT reciba una MIA e integre el expediente⁹, la pondrá a disposición del público¹⁰ con el fin de que pueda ser consultado por cualquier persona.

A solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, la SEMARNAT podrá llevar a cabo una consulta pública¹¹. Es importante destacar que el reglamento establece que queda a la facultad discrecional de la autoridad dar inicio o no al procedimiento de consulta y se lo notificará al interesado en los cinco días siguientes a la presentación de su solicitud (Artículo 41º). En su caso, la consulta se realizará conforme a las siguientes bases:

- I. Publicará la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental en su Gaceta Ecológica de la página web de la secretaría. Asimismo, el promovente deberá publicar a su costa un extracto del proyecto en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa de que se trate, en un plazo de cinco días a partir de la presentación de la MIA¹².
- II. Cualquier ciudadano, dentro de los diez días siguientes a la publicación del extracto del proyecto, podrá solicitar a la secretaría que ponga la MIA a disposición del público en la entidad federativa que corresponda.
- III. Cuando se trate de obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas, la SEMARNAT, en coordinación con las autoridades locales, podrá organizar una reunión pública de información en la que el promovente explicará los aspectos técnicos ambientales del proyecto.¹³ El reglamento establece los requisitos que debe cumplir esta reunión, cuya celebración queda nuevamente a discreción de la SEMARNAT (Artículo 43º).

Estos requisitos son que: a) la SEMARNAT deberá hacer pública su convocatoria, por “una única vez”, en la Gaceta Ecológica y en un periódico de amplia difusión; b) la reunión deberá

7 El reglamento señala que la secretaría puede solicitarla opinión técnica de alguna dependencia o entidad, así como de expertos cuando por el tipo de obra o actividad así se requiera (Artículo 24º). Estas opiniones deben ser añadidas al expediente del PEIA (Artículo 26º), pero no se establece ninguna otra disposición en torno a cómo deben ser utilizadas en la toma de decisiones.

8 La secretaría deberá evaluar los posibles efectos de las obras o actividades los ecosistemas, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.

9 Los promoventes de la obra o actividad podrán requerir que se mantenga en reserva la información que haya sido integrada al expediente y que, de hacerse pública, pudiera afectar derechos de propiedad industrial, y la confidencialidad de la información comercial que aporte el interesado (Artículo 34º).

10 El reglamento establece que la revisión de los expedientes de la EIA que puede hacer cualquier persona se realizará en las oficinas de la SEMARNAT a nivel central y en sus delegaciones, en hora y días hábiles (Artículo 39º).

11 La solicitud de consulta pública que realicen los afectados por un proyecto deberá hacer mención de la obra o actividad de que se trate, las razones que motivan la petición, los datos generales del peticionario y toda aquella información adicional que desee agregar (Artículo 40º del reglamento).

12 El reglamento establece la posibilidad de que la SEMARNAT suspenda el PEIA en caso de que el promovente de la obra de que se trate no publique un extracto del proyecto en un periodo de amplia circulación en dicho plazo. Asimismo, establece la información mínima que debe contener la publicación del extracto del proyecto de la obra u actividad: principales efectos ambientales que puede generar y las medidas de mitigación y reparación que se proponen (Artículo 41º). Además, el promovente deberá remitir a la SEMARNAT la página del diario o periódico en el que se hubiere realizado dicha publicación, para que sea incorporada al expediente respectivo (Artículo 42º).

13 Por otra parte, el reglamento establece los requisitos de una posible reunión de consulta, en caso de que la SEMARNAT decida llevarla a cabo (Artículo 43º).

llevarse a cabo en un plazo no mayor a cinco días de haber sido publicado su anuncio y se desahogará en un solo un día; c) deberá limitarse a una exposición del promovente de los aspectos técnicos ambientales del proyecto, sus posibles impactos y las medidas de prevención y mitigación que serían implementadas. También deberá atender durante la reunión, las dudas que le sean planteadas por los afectados; d) y, la secretaría deberá levantar un acta donde registre todo lo acontecido y que podrá ser solicitada por cualquier participante. Además, tras la reunión y antes de que se dicte la resolución del PEIA, los asistentes podrán formular observaciones por escrito que la secretaría anexará al expediente.

- IV. Cualquier interesado, dentro del plazo de veinte días contados a partir de que la SEMARNAT ponga a disposición del público la MIA, podrá proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como las observaciones.
- V. La SEMARNAT agregará las observaciones realizadas por los interesados al expediente respectivo y consignará, en la resolución que emita, el proceso de consulta pública realizado y los resultados de las observaciones y propuestas que por escrito se hayan formulado.

➤ **Efectos de la resolución (Artículo 35°)**

Una vez evaluada la MIA, la SEMARNAT emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente que se referirá únicamente a los aspectos ambientales de los proyecto. En dicha resolución podrá:

- I. Autorizar la realización del proyecto.
- II. Autorizar el proyecto de manera condicionada¹⁴ a su modificación o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación, a fin de que se eviten, atenúen o compensen sus impactos ambientales adversos.
- III. Negar la autorización solicitada cuando: se contravenga lo establecido en la normativa aplicable; el proyecto pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies; o en caso que exista falsedad en la información proporcionada por los promoventes.

➤ **Términos de la resolución (Artículo 35° BIS)**

Dentro del plazo de sesenta días contados a partir de la recepción de la MIA, la SEMARNAT deberá emitir la resolución. Podrá suspender el procedimiento por un máximo de sesenta días para solicitar aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones de MIA. Excepcionalmente, cuando por la complejidad y dimensiones de un proyecto se requiera de un plazo mayor, se podrá ampliar hasta por sesenta días adicionales.

➤ **Recurso de revisión (Artículo 176°)**

Cualquier persona o grupo afectado puede impugnar las resoluciones de autorización ambiental mediante recurso de revisión en los quince días hábiles siguientes a la fecha de su publicación. Este recurso se interpondrá directamente ante la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), la cual acordará o no su admisión y el otorgamiento o denegación de la suspensión de la autorización, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva. Asimismo, tanto la resolución de la autorización como el recurso de revisión podrán recurrirse ante los juzgados de distrito en materia administrativa.

14 La secretaría podrá exigir el otorgamiento de seguros o garantías respecto del cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización cuando durante la realización de las obras puedan producirse daños graves a los ecosistemas (Artículo 35°).

2. Estudios de caso sobre la efectividad de los PEIA en México

2.1. Proyecto Cabo Cortés en Cabo Pulmo, Baja California Sur

En el 2008 la empresa española Hansa urbana presentó a la Presidencia de la República el proyecto Cabo Cortés, situado en el Parque Nacional de Cabo Pulmo en Baja California Sur. Así, Hansa pretendía desarrollar un megaproyecto turístico –3.800 hectáreas, 30.692 cuartos, campos de golf, un puerto con 490 lugares, zonas comerciales y deportivas y un aeropuerto para vuelos ejecutivos– en una zona de alto valor ecológico. Además de haber sido decretado como área natural protegida en 1995, Cabo Pulmo fue declarado por la Unesco como Patrimonio Natural de la Humanidad en el 2005 y fue incorporado como sitio Ramsar de humedales prioritarios a nivel internacional.

2.1.1. Aspectos institucionales y técnicos del procedimiento de la EIA

Autoridad encargada de la EIA

En el caso del proyecto de Cabo Cortés en Cabo Pulmo (municipio Los Cabos, estado de Baja California Sur) el PEIA estuvo a cargo de la DGIRA de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la SEMARNAT.

Tres fueron los momentos relevantes en cuanto a la EIA que se dieron a partir de la presentación de la MIA¹⁵ por parte de la empresa Hansa Baja Investments. El primero de ellos fue en setiembre del 2008, cuando la DGIRA autorizó condicionadamente el proyecto. Tras ello, y a partir de un recurso de revisión¹⁶ presentado por una ciudadana,¹⁷ el subsecretario de Gestión para la Protección Ambiente de la SEMARNAT procedió a su anulación e instruyó volver a evaluar el proyecto. Ante este hecho, la DGIRA reabre el PEIA y emite de nuevo una autorización parcial y condicionada a Cabo Cortés en enero del 2011 (DGIRA 2011). Solo un año después, tras la cancelación del proyecto por el presidente de la República en junio y basando su decisión en un nuevo recurso de revisión¹⁸ presentado en julio por habitantes de la zona, el subsecretario anuló nuevamente el proyecto. En esta ocasión, instó a que la DGIRA negase de manera fundada y motivada la autorización, la cual lo hizo tan solo unos días más tarde aludiendo afectaciones a especies en peligro de extinción (DGIRA 2012).

Si bien la DGIRA tuvo a su cargo la realización del PEIA y el otorgamiento de las autorizaciones, otras direcciones de la misma SEMARNAT emitieron opiniones sobre este. Es el caso de la Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial, la cual señaló que el proyecto no se ajustaba a lo establecido en el plan de ordenamiento ecológico del Municipio de Los Cabos (Plan de Ordenamiento Ecológico del Municipio de los Cabos) y en el programa de ordenamiento ecológico marino del golfo de

15 Disponible en <http://app1.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/bcs/estudios/2008/03BS2008T0004.pdf>

16 Una explicación pormenorizada de este mecanismo puede consultarse en el consultar en la Subsección f) del Apartado 1.2.

17 El principal argumento que se expuso para el recurso fue que el proyecto violaba el Ordenamiento Ecológico de Los Cabos que establece que “No deberá permitirse ningún tipo de construcción en la zona de dunas costeras a lo largo del litoral” (Criterio I.10). Además, se señaló que las medidas de prevención, mitigación y/o compensación que incluyó la empresa en la MIA carecían de sustento técnico y jurídico (Escobar y Vega, 2011).

18 En esta ocasión, el principal argumento que los ciudadanos y ciudadanas utilizaron para pedir la anulación de la autorización fue el hecho de que el proyecto generaría un daño irreversible a las especies de fauna y flora silvestres y su hábitat, específicamente las endémicas, amenazadas y en peligro de extinción (DGIRA 2012).

California (POEMGC).¹⁹ Por su parte, la Dirección de la Región Península de Baja California Sur y Pacífico Norte de la Comisión de Áreas Naturales Protegidas señaló que el proyecto conllevaría una serie de impactos al ecosistema de la zona, el cual hace parte del Parque Marino Nacional Cabo Pulmo y cuenta con un arrecife coralino que es Patrimonio Mundial de la Humanidad-Bienes Naturales (DGIRA, 2011). Además, la Dirección General Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros señaló que el proyecto no debía ser aprobado por los daños que causaría a la zona costera (García-Peña 2014). Pese a estos y otros señalamientos, el hecho de que las opiniones de otras autoridades no sean legalmente vinculantes²⁰ supuso que no tuvieran impacto en la toma de decisiones final de la DGIRA (García-Peña 2014).

Tiempos y calidad técnica de la EIA

En este caso, el promovente no había iniciado ninguna obra en la zona del proyecto con anterioridad a la presentación de la MIA y, de hecho, debido a varios factores, su desarrollo nunca comenzó. Entre ellos, que la empresa Hansa se encontraba quebrada al momento de presentar la MIA, la fuerte movilización social en la zona y los recursos de revisión de las autorizaciones presentados por los habitantes de la zona (Olivera 2014).

Para valorar la calidad técnica de la EIA es necesario tener en cuenta la MIA, documento central que la DGIRA utiliza para autorizar o no un proyecto (García-Peña 2014). En este caso, algunas de las críticas que se le hicieron fueron (Olivera 2014):

- Contravenía el POE del Municipio de los Cabos, que dispone que no debe permitirse ninguna construcción en la zona de dunas costeras.
- No incluía información sobre la presencia de fauna y flora endémica y bajo protección en la zona donde se desarrollaría el proyecto. En este sentido, utilizaron referencias bibliográficas desactualizadas.
- Se pretendía construir un complejo turístico de 30.692 cuartos hoteleros en una zona con escasez hídrica, sin opciones viables para no dañar los acuíferos.
- Se pretendía construir una planta desalinizadora y una marina cuyos deshechos amenazaban con dañar el arrecife coralino de Cabo Pulmo. Para ocultar este hecho, la MIA presentó información incorrecta sobre las corrientes marinas de la zona.
- La MIA incluía evaluación de alternativas sin el proyecto, con el proyecto sin planeación ambiental y con el proyecto con planeación ambiental. Sin embargo, el hecho de la existencia de las deficiencias señaladas en cuanto a la planeación ambiental de la MIA pone en duda la calidad de la evaluación de alternativas.
- La MIA hace una valoración sobre los impactos acumulativos muy limitada en el espacio y tiempo. De hecho, este tipo de impactos fue uno de los motivos que llevó a la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros a dar su opinión negativa (García-Peña 2014).
- Un ejemplo de lo anterior es que el promovente no incluyó una evaluación de los impactos que generaría la ciudad alterna que habría que construir y operar para la residencia de los trabajadores del megacomplejo turístico.

19 El proyecto afectaría a especies y poblaciones en riesgo y prioritarias para la conservación conforme a la Ley General de Vida Silvestre (DGIRA 2011).

20 Lo único que establece la normativa es que las opiniones deben ser recogidas en el expediente (ver nota al pie 6).

Por su lado, los principales cuestionamientos que hubo sobre los PEIA de Cabo Cortés fueron:

- La evaluación del proyecto se realizó con base en una MIA deficiente por personal de la DGIRA desde oficinas centrales de la SEMARNAT, sin haber acudido a la zona del proyecto. El personal que se encargó de este caso es el mismo que se encarga de todo el país, por lo que no cuenta con conocimiento especializado sobre las características ambientales y sociales de la zona de Cabo Pulmo (Olivera y García-Peña 2014).
- La información y opiniones de otras direcciones e instituciones públicas, así como de la población afectada y de especialistas no fueron tomadas en cuenta por la DGIRA para la toma de decisiones (Olivera 2014).
- En las dos primeras resoluciones, la DGIRA no tomó en cuenta la violación de otras disposiciones normativas, como el POE del Municipio de los Cabos y la Ley General de Vida Silvestre (Olivera 2014).
- En estas dos resoluciones, la decisión final sobre la autorización de Cabo Cortés estuvo en las manos de un Director de Área, cuando un proyecto de estas dimensiones e impactos debió ser tomada a más alto nivel (Olivera 2014).

2.1.2. Participación pública

Acceso a la información

La información del ingreso del proyecto al PEIA²¹, la MIA y su resumen fueron puestos a disposición pública a través de internet, un medio al que no toda la población tiene acceso (García-Peña 2014). Por su parte, el extracto del proyecto que la empresa publicó en un periódico local pasó desapercibido. En este sentido, faltaron mecanismos de comunicación dirigidos específicamente a las personas potencialmente afectadas por el proyecto. La información sobre la apertura del EIA y el acceso a la MIA se obtuvo gracias a la labor de la Oficina Regional Noroeste del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), la cual, de forma sistemática, revisa la Gaceta Ecológica de la SEMARNAT para buscar proyectos que afecten a esta región (Olivera 2014).

En cuanto a la MIA, se trató de un documento sumamente técnico y extenso (489 páginas sin anexos), por lo que su análisis completo por parte de un ciudadano común es prácticamente imposible. Además, los tiempos para revisar un documento de tales características fueron excesivamente cortos (alrededor de 20 días). Por otro lado, la MIA publicada no incluía los anexos que contienen datos clave sobre los proyectos y su consulta solo pudo hacerse directamente en las oficinas de la SEMARNAT. A todo ello, se suman las deficiencias técnicas de la MIA, ya señaladas.

Mecanismos de participación pública

En este caso, tanto en el 2008 como en el 2011, la SEMARNAT, a solicitud de la población afectada, abrió sendos procesos de consulta pública²² y celebró reuniones públicas de información. Como la apertura de estos procesos queda a discrecionalidad de la DGIRA, fue necesario recoger firmas para presionarla

21 Ver la Gaceta Ecológica Separata N° DGIRA/007/08 Año VI, disponible en http://dsiapps.semarnat.gob.mx/gaceta/archivos2008/gaceta_7-08.pdf

22 Es importante señalar que la normativa establece que la apertura de estos procesos queda a discreción de la autoridad ambiental (ver Subsección c) del Apartado 1.2.), por lo que en muchas ocasiones la presión social es clave para que la SEMARNAT decida abrir los proyectos a consulta pública.

a hacerlo. Pese a ello, la asistencia a estas reuniones fue escasa debido al desconocimiento sobre la magnitud del proyecto entre la población²³ (Olivera 2014).

El resolutivo de la DGIRA refleja la remisión de escritos de varias organizaciones en torno al proyecto, así como diferentes participaciones durante la reunión de información, sin especificar su contenido (DGIRA 2011). Sin embargo, estos no fueron tomados en cuenta para la decisión final del proyecto, ya que este fue aprobado en contra de la voluntad de la población y la opinión de los especialistas (Olivera 2014).

Acciones frente a casas matrices y fuentes de financiamiento

Varias organizaciones escribieron cartas para pedir la cancelación del proyecto a la empresa matriz Hansa Urbana en España, a la Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM) –dueña de 30% de dicha empresa– y al Banco de España. La respuesta que hubo por parte de la Directora General de la CAM en el 2010 fue que el proyecto cumplía con la legalidad y respetaba el medio ambiente y que ellos estarían atentos a que esto siguiera siendo así (Ecologistas en Acción 2011). Por su parte, el *Natural Resource Defense Council* (NRDC) elaboró un estudio sobre el riesgo que el proyecto representaba para los potenciales inversores (NRDC 2012)²⁴.

2.1.3. Factores del contexto político y social

Movilización social

La movilización de la población afectada y de la sociedad civil nacional e internacional jugó un papel fundamental en la cancelación del proyecto. Es importante destacar que la implicación de la sociedad en Cabo Cortés fue paulatina. A partir de la autorización del 2011 –y gracias al papel clave que tuvieron las organizaciones ambientalistas en difundir información y concientizar sobre la problemática socioambiental del proyecto²⁵– hubo una respuesta social mucho más amplia y organizada.

Entre otras acciones, la sociedad civil analizó la MIA y otros documentos del proyecto, las resoluciones de la DGIRA y las opiniones técnicas de otras instituciones y especialistas, y participó en las reuniones públicas de información; difundió información entre la población afectada sobre los verdaderos impactos que el proyecto; recolectó firmas y lanzó ciberacciones; organizó marchas, mesas de información y foros en diversos estados del país; se alió con organizaciones nacionales e internacionales para dar visibilidad al caso; y se acercó al Poder Legislativo (Olivera 2014).

Cobertura mediática

Una de las estrategias utilizadas por la sociedad civil para evidenciar los daños ambientales y sociales que acarrearía Cabo Cortés y para presionar a las autoridades públicas fue colocar el tema en medios de comunicación nacionales e internacionales (Olivera 2014). Así, salieron artículos y reportajes en periódicos, radios y televisoras de México, como es el caso de La Jornada,²⁶ El Universal²⁷ y Televisa,²⁸

23 Por ejemplo, a la reunión del 2008 fueron nueve participantes y 75 asistentes (DGIRA 2011).

24 "Hansa Urbana's Cabo Cortés Project in Baja California Sur. Investor Risk Advisory".

25 Esteban García-Peña Valenzuela.

26 Ver por ejemplo el artículo "Cabo Cortés, nuevo proyecto de Fonatur que generará problemas de toda índole" en www.jornada.unam.mx/2011/04/04/sociedad/044n1soc

27 Ver artículo "Cabo Pulmo, bajo la amenaza del turismo" en www.eluniversal.com.mx/estados/83185.html

28 Ver reportaje "Destruyendo el Paraíso" en <http://tvolucion.esmas.com/noticieros/primero-noticias/142125/destruyendo-paraíso-parte-2/>

entre otras, y en medios internacionales como el Washington Post²⁹. Sin embargo, existió la percepción de que los grandes medios de México mantuvieron una postura más oficialista y no le dieron amplia difusión a este caso (García-Peña 2014).

La posición del gobierno

Desde la presentación de la MIA para su evaluación en el 2008 hasta la denegación de la autorización final del proyecto en el 2012, la presidencia del país estuvo en manos de Felipe Calderón, del Partido de Acción Nacional (PAN). Según organizaciones involucradas en el proyecto, la actitud del gobierno fue de silencio ante la problemática, dejando el peso de las decisiones a la SEMARNAT (Olivera 2014). Solo fue ante la presión nacional e internacional que el presidente decretó la cancelación del proyecto (García-Peña 2014 y Cruz 2012).

El papel de los partidos de oposición

Una de las estrategias que utilizó la sociedad civil como mecanismo de presión para la anulación del proyecto fue el acercamiento a actores legislativos. De esta manera, en el 2011 tanto en el Senado³⁰ como en la Cámara de Diputados³¹ se propusieron puntos de acuerdo exigiendo varias acciones relacionadas con Cabo Cortés. Entre ellas, la anulación de la autorización ambiental (Olivera 2014), y la creación de una comisión especial que investigara los permisos expedidos a Hansa (Ramírez 2011a). Igualmente, ese mismo año el Senado llamó a comparecer al entonces titular de la SEMARNAT para cuestionarle en torno al PEIA de Cabo Cortés (Ramírez 2011b).

2.2. Proyecto Mina la Esperanza, Tetlama, Morelos

En el 2013 la empresa Esperanza de México S.A de C.V., de origen mexicano-canadiense, presentó una propuesta para emprender un desarrollo minero denominado mina La Esperanza, en Tetlama en el Estado de Morelos. Dicha mina tenía como objetivo la producción de oro y plata, cuya labor se desarrollaría a cielo abierto. El predio en el que se desarrollaría el proyecto sería de 694,92 hectáreas, lo que implicaba un desmonte de 170,35 hectáreas de vegetación de selva baja caducifolia³².

2.2.1. Aspectos institucionales y técnicos del procedimiento de la EIA

Autoridad encargada de la EIA

La MIA de este proyecto se presentó ante la DGIRA de las oficinas centrales de la SEMARNAT en la Ciudad de México, es decir, en una localidad diferente al estado de Morelos donde se llevaría a cabo el proyecto³³.

29 Ver el artículo "Plans for resort in Mexico ignite concerns about reef" en www.washingtonpost.com/world/americas/plans-for-resort-in-mexico-ignite-concern-about-reef/2011/11/08/gIQAeLaZ5M_story.html

30 Ver "Aprueba Senado investigar proyecto en Cabo Cortés" disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/2090-boletin-0049-aprueba-senado-investigar-proyecto-en-cabo-cortes.html>

31 Ver la Proposición "Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la SEMARNAT a implantar medidas para subsanar los problemas ambientales en Cabo Pulmo" disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2011/abr/20110407-VI/Proposicion-3.html>

32 Ver nota www.cemda.org.mx/07/solida-la-resolucion-que-nego-autorizacion-al-proyecto-de-minera-esperanza-silver-en-morelos/

33 Ver Proyecto MIA en <http://app1.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/mor/estudios/2012/17MO2012M0005.pdf>

La MIA, sin embargo, fue presentada cuando ya se tenía permisos de exploración, licencia de construcción, concesiones minera y de agua (dados por otras dependencias), así como los permisos locales necesarios para operar (Garzón 2014). Esto debido a que en México existe una Norma Oficial Mexicana (NOM-120-SEMARNAT-2011) que establece las especificaciones de protección ambiental para las actividades de exploración minera directa³⁴, que exige una serie de permisos previos a la elaboración de la MIA.

En cuanto a otras instituciones se refiere, la MIA fue consultada también con el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) del Consejo Nacional de Cultura (CONACULTA), debido a que el proyecto incluía aspectos de carácter cultural por estar ubicado cerca de la zona arqueológica de Xochicalco. Asimismo, por sus importantes impactos en el caudal hídrico (ya que se esperaba un consumo de 760.000 m³ de agua que se pretendía fuera abastecida por recursos subterráneos³⁵), la DGIRA consultó a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Lo anterior se relaciona con un problema de la EIA que se refiere a la división de atribuciones sobre el análisis de impactos ambientales e impactos hídricos, pues siendo la SEMARNAT la institución rectora no tiene competencia en los aspectos hídricos, y es la CONAGUA la responsable, la cual tampoco realizó los estudios pertinentes debido a la falta de capacidades (Garzón 2014).

Tiempos y calidad técnica de la EIA

La información del proyecto minero La Esperanza se puso a disposición en la Gaceta Ecológica del portal de la SEMARNAT. Sin embargo, de acuerdo a personas del poblado y a organizaciones de la sociedad civil, la información técnica de la MIA no fue de buena calidad, ya que el promovente no hizo los estudios con la profundidad necesaria (Garzón 2014). De acuerdo al análisis de la MIA realizado por el CEMDA en el 2012, el problema central es que hacía aseveraciones muy generales sobre impactos de flora y fauna y algunos aspectos sobre calidad del aire. Sin embargo, no analiza de manera comprehensiva y apegada a la complejidad del ecosistema de la zona. A esto se suma que la MIA es de tipo particular, cuando su impacto sería de tipo acumulativo como lo señala el análisis del CEMDA³⁶.

Dentro del análisis que organizaciones de la sociedad civil hacen sobre la MIA, es que no se consideró en el análisis de impactos las potenciales afectaciones a la salud de la población, tanto por las emisiones atmosféricas derivadas del proyecto como por la contaminación hídrica. En este sentido, la propia CONAGUA señaló que se habían detectado errores en la información provista en la MIA, dado que no habían especificado la relevancia de las potenciales afectaciones a la salud (Garzón 2014). En cuanto a las medidas de mitigación incluidas en la MIA se limitan a incluir medidas para compensar el daño, como son proyectos de reforestación. Pero no necesariamente se incluyen medidas que buscan hacer cambios en la forma de desarrollar dicho proyecto³⁷.

2.2.2. Participación pública

Acceso a la información

En este caso, la MIA fue presentada de manera pública en tiempo a través del sitio de internet de SEMARNAT, pero sin incluir los anexos. Dichos documentos tuvieron que ser solicitados directamente a

34 Diario Oficial de la Información, versión digital en (Consultado el 19 de julio de 2014) http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5238496&fecha=13/03/2012

35 Ver nota www.cemda.org.mx/07/solida-la-resolucion-que-nego-autorizacion-al-proyecto-de-minera-esperanza-silver-en-morelos/

36 CEMDA. 2012. Análisis de la MIA de la Mina la Esperanza en Tetlams, Morelos.

37 Ver Proyecto MIA en <http://app1.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/mor/estudios/2012/17MO2012M0005.pdf>

la oficina central de SEMARNAT y fue solo así que las organizaciones y personas interesadas pudieron acceder a la información más completa del caso (Garzón 2014).

Un aspecto relevante es que la población de Tetlama ya contaba con información previa sobre la intención de la empresa La Esperanza de construir una mina, debido a que el gobierno local ya había negado una vez el permiso para la realización del mismo proyecto. Esto motivó a la sociedad civil del lugar a organizarse para solicitar y analizar la información del caso con mayor detenimiento, lo que fue posible gracias a la experiencia de personas de la población de Tetlama y de la colaboración de otras organizaciones que facilitaron el trabajo de investigación, que en ocasiones se complejiza por la tecnicidad de documentos como la MIA.

El trabajo conjunto permitió que incluso se integrara un grupo de expertos y expertas, conformado por biólogos, antropólogos, abogados y otras áreas de experticia, cuyo trabajo fue fundamental para evaluar la MIA. Con base en este análisis, el CEMDA pudo hacer una valoración jurídica del caso³⁸.

Mecanismos de participación pública

La SEMARNAT, dado que no tiene la obligación de hacer consultas públicas en todos los proyectos, esperó hasta que la población solicitara la MIA para emprender este proceso. La consulta pública fue realizada, como establece la ley, dentro de los veinte días de presentada la MIA. La reunión pública de información que, pese haber sido solicitada por la población local, contó también con la participación de organizaciones de sociedad civil y académicos interesados en el tema.

Sin embargo, la consulta no resultó en la reunión informativa y de diálogo que se esperaba, sino que se convirtió en un momento de enfrentamiento entre la empresa y la población del lugar. Mientras que la SEMARNAT no tuvo un papel claro, cuando debió ser quien guiara la presentación sobre el proyecto y mediara el proceso. Asimismo, se identifica que la ventana de oportunidad en términos de tiempos para alcanzar una participación efectiva y activa es limitada, ya que solo se cuenta con veinte días para manifestar comentarios sobre proyectos cuyas MIA pueden ser incluso hasta cientos de hojas (Garzón 2014).

En este caso, un punto importante para asegurar la efectividad de la participación fue que la sociedad ya tenía un grupo de expertos que estaban al tanto de los desarrollos del estado, lo que les permitió actuar con tiempo suficiente para atender el proceso de consulta y plasmar sus inquietudes y recomendaciones.

Finalmente, y no obstante los esfuerzos por parte de la población y de las organizaciones, no fueron reconocidos de manera expresa como los causantes de la decisión de SEMARNAT, sin embargo, con estos antecedentes la DGIRA negó la aprobación de la MIA a la empresa. El argumento de la DGIRA para apoyar esta decisión fue que la MIA no presentaba estudios completos sobre los potenciales impactos socioambientales, ni las medidas de mitigación requeridas³⁹.

El trabajo de la sociedad civil, sin embargo, se ve traducido en las decisiones tomadas por organismos como el INAH, el cual concluyó, entre otras cuestiones, que la explotación minera conlleva necesariamente la pérdida de los elementos materiales existentes y pondría en riesgo el patrimonio arqueológico ubicado en la región. Por su parte, CONAGUA concluyó, entre otras cuestiones, que la cantidad de agua que requería el proyecto representaba 51,14% del agua disponible para la zona, lo que pondría en riesgo el abasto para la población⁴⁰. Las valoraciones en contra del proyecto presentadas por estas

38 CEMDA 2012. Análisis de la MIA de la Mina la Esperanza en Tetlama, Morelos.

39 Ver el resolutivo en: <http://app1.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/mor/resolutivos/2012/17MO2012M0005.pdf>

40 Ver nota www.cemda.org.mx/07/solida-la-resolucion-que-nego-autorizacion-al-proyecto-de-minera-esperanza-silver-en-morelos/

dependencias contenían argumentos de las cartas enviadas por las organizaciones y el grupo de expertos que trabajó sobre ellas. Estos argumentos fueron determinantes para que finalmente SEMARNAT fallara en contra del proyecto.

2.2.3. Factores del contexto político y social

Movilización social

La mayor parte de la población de Tietama se posicionó en contra del proyecto minero, lo que permitió una movilización surgida de la población del lugar que logró sumar fuerzas con otros pueblos aledaños que se podrían ver afectados, como Miacatlán y Temixco⁴¹⁻⁴². Incluso el gobierno local intervino para que el proyecto minero no tuviera lugar en el estado de Morelos, al considerarlo una amenaza para el ambiente, el cual más tarde tuvo presión por parte de otros movimientos para generar empleos y actividades sustentables⁴³.

Una de las acciones más importantes realizadas por la sociedad civil fue una carta enviada al Presidente de la República en la que más de 50 organizaciones de dentro y fuera de la región manifestaron su oposición al desarrollo minero⁴⁴⁻⁴⁵. De igual forma, se elaboró una solicitud para que la población pudiera involucrarse en el cese de las operaciones. Estas acciones tuvieron una gran cobertura mediática⁴⁶, la cual fue importante para generar presión sobre la SEMARNAT, logrando finalmente la negativa al proyecto.

De acuerdo a Úrsula Garzón del CEMDA: “la sociedad de Morelos es un buen ejemplo de cómo debería funcionar una sociedad civil organizada, porque se han dado cuenta de la importancia de la protección del medio ambiente”, por lo que, “se han vuelto más participativos y su actividad ha ayudado a que el desarrollo de proyectos en Morelos sean mejor pensados”.

41 Ver artículo “Rechazan Mina Esperanza los Pueblos Originarios de Tetlama, Morelos”: www.laresistencia.mx/rechazan-pueblos-de-tetlama-morelos-mina-esperanza-sostetlama-tetlamanoquiereminas/

42 Ver artículo “Tetlama, Morelos, tierra explotada por mineras canadienses”: www.revistavariopinto.com/variopintoaldia/nota.php?id=3698#.VGN-5ygywRKI

43 Ver artículo “Paran minera; ahora piden proyectos”: www.diariodemorelos.com/article/paran-minera-ahora-piden-proyectos

44 Ver Carta Abierta: Proyecto Minero “Esperanza Silver de México, S.A.” disponible en www.movimientom4.org/2013/02/carta-abierta-proyecto-minero-esperanza-silver-de-mexico-s-a/

45 Organizaciones firmantes en apoyo al cese de las actividades: Consejo de Pueblos de Morelos en Defensa del Agua, la Tierra y el Aire; Comunidad de Alpuyeca; Asamblea Nacional de Afectados Ambientales; El Pregón; Grupo de Investigación Ecosofía; Cinema Planeta A.C.; Federación de Asociaciones de Colonos del Estado de Morelos, FACEM; Academia Nacional de Investigación y Desarrollo A.C., ANIDE; En el Volcán; Corriente Crítica de Trabajadores de la Cultura de Morelos; Movimiento de Liberación Nacional; Red Mexicana de Justicia Ambiental Red-Abejorros; Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C., CEMDA; Consejo de Hombres de Negocios del Estado de Morelos; Grupo de Grupos; Guardianes de los Árboles, A.C.; Indignados por la Destrucción a la Tierra- Al Rescate del POET; M33; Senadora Iris Vianey Mendoza Mendoza; Dip. Héctor Salazar Porcayo; Acción Ecológica, A.C.; Fundación Pinar del Bosque; Proyecto Planeta Azul-Canadá-México; Red Mexicana de Afectados por la Minería, REMA; Movimiento Mesoamericano contra el Modelo extractivo Minero, M4; Otros Mundos AC/Amigos de la Tierra México-Chiapas; Medio Ambiente y Sociedad A.C. - BCS; Consejo Tiyat Tlali-Puebla; Unitierra-Puebla; Procesos Integrales para la Autogestión de los Pueblos A.C.-Guerrero; Bios Iguana-Colima; Pobladores A.C.- Veracruz; Movimiento Mexicano contra las Presas y en Defensa de los Ríos, MAPDER; Colectivo Revuelta Verde; Jóvenes en Resistencia Alternativa, JRA-DF; Vincular A. C.-Morelos; Servicios para una Educación Alternativa A.C., EDUCA-Oaxaca; Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua, COMDA; Sistema de Agua Potable de Tecámac, Estado de México, A.C.; Asociación de Usuarios de Agua de Saltillo; Comité de Derechos Humanos de Base de Chiapas Digna Ochoa; Laklimal Ixim-Nuestro Pueblo de Maíz; Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, RMALC; Alianza Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos, AMAP; Comunidad de Cerro de San Pedro, SLP; Frente Amplio Opositor a Minera San Xavier FAO; La Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental, LAVIDA; Alianza Internacional de Habitantes, AIH; Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, OCMAL; Comité por los Derechos Humanos en América Latina, CDHAL-Montreal, Canadá; Red Nacional de Resistencia Civil contra las Altas Tarifas de la Energía Eléctrica-México. Ver www.movimientom4.org/2013/02/carta-abierta-proyecto-minero-esperanza-silver-de-mexico-s-a/

46 Exige a Semarnat no autorizar explotación de la Mina Esperanza en Xochicalco, ver www.sdpnoticias.com/nacional/2013/03/12/exigen-a-semarnat-no-autorizar-explotacion-de-la-mina-esperanza-en-xochicalco-morelos

2.3. Proyecto minero Cerro de San Pedro en Cerro de San Pedro (San Luís Potosí)

En 1995 la empresa minera San Xavier comenzó a realizar actividades de exploración en Cerro San Pedro en el estado de San Luís Potosí. A finales de 1996 hizo pública su intención de comenzar la explotación de minerales a cielo abierto, para lo cual era necesario evacuar este pueblo. En este momento, la población se niega a irse y comienza una ardua lucha en contra del proyecto, la cual continúa en la actualidad.

2.3.1. Aspectos institucionales y técnicos del procedimiento de la EIA

Autoridad encargada de la EIA

Cuando el proyecto Cerro de San Pedro de la Minera San Xavier⁴⁷ (perteneciente a la empresa canadiense New Gold) es autorizado en 1999, la autoridad encargada del PEIA era la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental (DGOIA). Esta Dirección era parte del Instituto Nacional de Ecología (INE) de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Mientras tanto, la segunda autorización fue ya otorgada en el 2006 por la actual DGIRA de la SEMARNAT.

La percepción existente sobre este caso es que la SEMARNAT, el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de San Luis Potosí se encontraban alineados en su apoyo al proyecto. Un dato en este sentido es que la Secretaría de Economía ya había otorgado el título de concesión minera a la empresa con anterioridad a la autorización ambiental (Lacaba 2014). Otro indicio es que el recurso de revisión de la primera autorización interpuesto por la organización Pro San Luís Ecológico ante el INE fue desechado y este instituto confirmó la autorización.

Por otro lado, ante la presentación de varios recursos legales por parte de Pro San Luís Ecológico, el Poder Judicial resolvió en los años 2004, 2005 y 2009 la nulidad de la autorización ambiental. Estas decisiones se derivaron de las violaciones a diversa normatividad ambiental que suponía el proyecto (Lacaba 2014).

Tiempos y calidad técnica de la EIA

Antes de la primera autorización por parte de la SEMARNAP en 1999, la empresa ya había estado desarrollando actividades exploratorias en la zona desde 1995 (Tribunal Latinoamericano del Agua, 2007). Por otro lado, aunque las actividades de explotación comenzaron tras la primera autorización, continuaron pese a resoluciones judiciales que establecían la nulidad de las autorizaciones ambientales de 1999 y 2006 (FAO, 2012).

Por otro lado, existen cuestionamientos en torno a las MIA que la empresa realizó a través de una empresa consultora. En este caso, se señala que aunque la primera MIA presentaba deficiencias, sí fue un documento que presentaba evidencias sobre los impactos ambientales y sociales que acarrearía la mina a cielo abierto. En este sentido, permitía constatar que el proyecto produciría contaminación atmosférica por la generación de polvos y gases; contaminación por escurrimiento de sustancias químicas tóxicas del acuífero presente en la zona que provee agua a todo el estado; y daños irreversibles y permanentes a los suelos, que quedarán inutilizables para otras actividades productivas (Lacaba 2014).

47 Proyecto metalúrgico de explotación a tajo a cielo abierto y lixiviación en montones de minerales con contenidos de oro y plata.

Con base en esta MIA, la SEMARNAP autorizó en 1999 el proyecto y estableció cerca de cien condicionantes, un número importante de los cuales era imposible de cumplir. De esta manera, la autorización fue otorgada pese a que el proyecto representaba impactos que lo hacían inviable, según las disposiciones establecidas en la LGEEPA y otra normatividad ambiental (Reygadas y Reyna Jiménez 2008).

En el caso de las MIA del 2006, fue hecha de forma tal que invisibilizaba los impactos y, de esta manera, presentaba información deficiente sobre ellos (Lacaba 2014). Pese a esta situación, la autoridad ambiental volvió a autorizar el proyecto en el 2006, contradiciendo incluso las resoluciones judiciales que anulaban el proyecto con base en la violación a la normatividad ambiental que representaba.

2.3.2. Participación pública

Acceso a la información

Al inicio del proyecto en 1999 la información al respecto no se encontraba disponible de manera accesible para la población potencialmente afectada por este, ya que no era publicada a través de ningún medio. En cuanto a la MIA, solo fue posible consultarla acudiendo a las oficinas de la SEMARNAP, pero con la imposibilidad de sacar fotocopias del documento. Ante estas dificultades, las dos personas que pudieron consultarla tomaron notas y se encargaron de analizar los impactos socioambientales del proyecto y difundir la información entre la población. Hay que señalar que las personas que analizaron la MIA eran una bióloga y un geólogo con conocimiento sobre las afectaciones de los proyectos mineros, lo que facilitó el análisis de este documento sumamente técnico (Lacaba 2014).

Debido a cambios en la legislación, la MIA del 2006 ya fue publicada a través de internet, y pudo ser consultada por un mayor número de personas y organizaciones que, de nuevo, fueron las encargadas de analizarlas y de difundir la información. Esto se debió a que no toda la población afectada tenía acceso a internet ni contaba con los conocimientos para analizar estos documentos (Lacaba 2014).

Mecanismos de participación pública

A través de la revisión de diferentes documentos y de la consulta a personas involucradas en el proyecto no se ha podido constatar la apertura de procesos de consulta pública y la celebración de reuniones públicas de información por parte de la autoridad ambiental. La empresa sí realizó una reunión en Cerro de San Pedro después de presentar la segunda MIA en el 2006, pero el Frente Amplio Opositor a Minera San Xavier (FAO) denunció que las personas que fueron no era representativas de la población afectada por el proyecto (Lacaba 2014).

Ese mismo año y ante la falta de mecanismos de participación, el Frente Amplio Opositor a New Gold-Minera San Xavier (FAO) llevó a cabo una consulta ciudadana, tanto en la ciudad de San Luis Potosí como en los cinco municipios afectados por el proyecto. El 97,58% de las 19.608 personas consultadas mostraron su rotunda oposición al proyecto (Mining Watch Canada 2006). Sin embargo, no fueron tomados en cuenta ni por la DGOIA ni por la DGIRA a la hora de otorgar las autorizaciones ambientales (Lacaba 2014).

Por otro lado, pese que una parte importante de la población de los municipios impactados por el proyecto se encuentra en situación de pobreza y marginación, no existió ningún mecanismo público específico para asegurar la participación de esta población afectada. Ello cuando su medio fundamental de sustento, el cultivo de autoconsumo, y su salud se verían gravemente afectados. La provisión de información y el fortalecimiento de capacidades para que esta población pudiese participar en la exigencia de sus derechos ante el proyecto minero las llevó a cabo la sociedad civil organizada (Lacaba 2014).

Aportes de los principales actores sociales

Parte de la población de los municipios afectados por el proyecto, así como las organizaciones de la sociedad civil de la zona, mostraron un rotundo rechazo al proyecto. Sus principales argumentos se centraron en los graves e irreversibles impactos socioambientales y en la violación de la legislación aplicable asociados a este. Entre estos argumentos, se encuentran que el 75% de la superficie del municipio fue decretada en 1993 zona de preservación silvestre, donde está prohibida la realización de actividad industrial; que el proyecto se encuentra sobre la zona de recarga del acuífero que surte agua al 40% de la población del estado, el cual resultaría contaminado por las aguas residuales de la mina y sobreexplotado para cubrir las necesidades de agua de la mina; que Cerro de San Pedro es una zona de monumentos y sitios históricos, los cuales se verían afectados por el proyecto; que implicaría contaminación atmosférica por las detonaciones, la cual afectaría al Valle de San Luis y la ciudad capital con un millón y medio de habitantes; y que las tierras donde se asienta el proyecto y sus alrededores quedarían inutilizadas para realizar otras actividades productivas, como la agricultura de subsistencia de la población de la zona (Lacaba 2014).

Participación en el seguimiento de los proyectos aprobados

En el proyecto de Cerro de San Pedro la autoridad ambiental no puso en marcha mecanismos específicos para el seguimiento del proyecto. Sin embargo, la sociedad civil sí utilizó algunas de las herramientas existentes para tratar de revertir las autorizaciones ambientales otorgadas.

Entre otras acciones, las organizaciones trataron de hacer uso del mecanismo de revisión de las autorizaciones ambientales establecido en el LGEEPA y acudieron al poder judicial el recurso de revisión presentado ante el INE en 1999 fue desechado por este instituto, ante lo cual se presentó un Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), quien declaró su nulidad en el 2004. Frente a esta resolución, la SEMARNAT presentó recurso de revisión y la minera San Xavier un amparo. Estos procedimientos fueron resueltos en el 2005 por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien ratificó las violaciones señaladas por el TFJFA. Sin embargo, la DGIRA, en pleno desacato a los tribunales, otorgó en el 2006 una nueva autorización. Ante esta situación, Pro San Luis presentó un recurso de queja que fue resuelto en el 2009 por el Noveno Tribunal antes citado, el cual exigió a la SEMARNAT el cumplimiento de la resolución del 2005.

Pese a todas estas resoluciones y aunque finalmente la SEMARNAT revocó la autorización en el 2009, ni esta autoridad ni la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) han hecho efectiva dicha decisión. Esta procuraduría tan solo llevó a cabo una inspección y una clausura parcial y temporal del proyecto. Pero incluso este procedimiento de inspección fue impugnado por la empresa ante un juez de distrito, quien resolvió a su favor (FAO 2012). Por lo tanto, el proyecto sigue operando al día de hoy sin autorización ambiental y ha provocado impactos socioambientales irreversibles (Lacaba 2014).

Acciones frente a casas matrices y fuentes de financiamiento

La sociedad civil siguió diversas estrategias a nivel internacional para tratar de frenar el proyecto, en las que un argumento central fue el de las irregularidades existentes en los PEIA y la violación de legislación ambiental que implicaba la mina. Por ejemplo, se presentaron demandas contra la empresa New Gold en Canadá, su país de origen, (Enciso 2005); se mandó información sobre las violaciones e irregularidades del proyecto a los accionistas; y se presentó una petición ciudadana ante la Comisión de Cooperación Ambiental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)⁴⁸, entre otras. Si bien estas

48 Esta petición, realizada por Pro San Luis Ecológico en 2007, puede ser consultada en www.cec.org/Storage/77/7108_07-1-RSUB2_es.pdf

acciones sirvieron para generar presión pública a nivel nacional e internacional —e, incluso, para disminuir levemente el valor de las acciones de la empresa—, no lograron alcanzar su objetivo último que era la cancelación y clausura definitiva del proyecto.

2.3.3. Factores del contexto político y social

Movilización social

Desde el principio, la movilización y la organización de la sociedad civil fueron fundamentales para la difusión de información sobre los impactos negativos que el proyecto tendría sobre la población y el medio ambiente de los municipios afectados. Igualmente, lo fue para la creación de espacios de participación y denuncia pública frente a la cerrazón de la autoridad ambiental y las irregularidades de los PEIA.

Algunas de las acciones específicas que la sociedad civil llevó a cabo fueron el análisis de la información técnica presentada en las MIA y su difusión; la realización de consultas ciudadanas; la celebración de actos públicos de información y denuncia sobre el proyecto en varios estados del país; las realización de conferencias de prensa, marchas y manifestaciones en México y Canadá; el diálogo con funcionarios y legisladores, incluso con el propio presidente Felipe Calderón; la celebración de festivales culturales de oposición a la minería; y la interposición de demandas internacional y de recursos administrativos y judiciales a nivel nacional, entre otras (Lacaba 2014).

Cobertura mediática

En general, los medios sí le han dado atención a este caso, aunque de manera variable durante los quince años que ya dura el proyecto y la oposición a este. De esta manera, desde 1999 se han escrito artículos en periódicos nacionales como La Jornada⁴⁹, Reforma, El Universal⁵⁰ y Excelsior,⁵¹ y canadienses, como The Epoch Times⁵²; se dedicaron programas de radio al tema; se publicaron libros y artículos académicos; y se realizaron documentales a nivel nacional⁵³ y a nivel internacional, como es el caso del realizado por la televisión Al Jazeera⁵⁴. Incluso TV Azteca grabó un reportaje de tres capítulos sobre el caso de Cerro San Pedro, cuya transmisión fue abruptamente cancelada a la mitad del primero (Lacaba 2014).

La posición del gobierno

Los gobiernos federal y estatal, tanto en las administraciones priistas como panistas, han mostrado en todo momento apoyo al proyecto, llegando incluso a utilizar a la policía y el ejército para reprimir y hostigar a las personas opositoras a la mina. En este sentido, las autoridades públicas han perseguido, fabricado delitos, amenazado, detenido arbitrariamente, etc. a las y los opositores al proyecto (Lacaba 2014).

Mientras tanto, el gobierno municipal sí mostró su desacuerdo con el proyecto en varias ocasiones. La primera de ellas desembocó en el asesinato del presidente municipal en 1998, tras la petición que hizo para la realización de una auditoría y acción penal contra la venta ilegal de fincas a la empresa hecha

49 Ver, por ejemplo, el artículo “MSX reanuda explosiones en el Cerro de San Pedro” en www.jornada.unam.mx/2009/12/27/estados/021n1est

50 “San Xavier paraliza extracción” en www.eluniversal.com.mx/estados/73738.html

51 Consultar el artículo “Utilizan cianuro y explosivos para extraer oro” en www.excelsior.com.mx/2011/07/17/nacional/753640

52 “Mexican Court Rules Canadian Mining Company’s Permit Invalid” en www.theepochtimes.com/n2/canada/mexican-court-rules-canadian-25099.html

53 Por ejemplo “Saqueo minero del Cerro de San Pedro” en https://www.youtube.com/watch?v=On_Q-Sjldpo

54 “Agua u oro”, disponible en <http://proyectocerro.blogspot.mx/2012/04/agua-u-oro-al-jazeera.html>

por su predecesor. La segunda ocasión fue en el 2004, cuando el entonces presidente –hijo del asesinado en 1998– se negó a dar los permisos municipales. Finalmente, ese mismo año se vio forzado a dar los permisos, tras el acoso y presión que recibió de parte de representantes del gobierno estatal y federal –incluso del presidente Vicente Fox– (Vargas Hernández 2009).

El papel de los partidos de oposición

Por otro lado, únicamente algunos legisladores de izquierda, tras el acercamiento de la sociedad civil, mostraron su oposición y presentaron puntos de acuerdo para detener la operación de la mina de Cerro San Pedro, los cuales no fueron aprobados (Méndez 2007). Incluso, algunos diputados llegaron a ir a Canadá a manifestarse públicamente en contra del proyecto, a solicitud de las organizaciones sociales (Lacaba 2014).

2.4. Caso Parque Eólico de San Dionisio del Mar, Oaxaca, México

El parque eólico de San Dionisio del Mar se encontraba ubicado en dos áreas adyacentes del Istmo de Tehuantepec en el estado de Oaxaca, con un plan para instalar de 102 turbinas en la Barra Santa Teresa –Campo Eólico San Dionisio del Mar– y 30 turbinas en la comunidad Santa María del Mar –Campo Eólico Istmeño–, ambos del municipio de Juchitán. Este proyecto, desarrollado por la empresa Mareña Renovables, es considerado uno de los parques eólicos más grandes de América Latina, con un potencial de generación de 396 MW y una inversión estimada de 700 millones.⁵⁵⁻⁵⁶

Además de la instalación de las 132 turbinas, el proyecto tenía contemplada la construcción de tres subestaciones: Virgen del Carmen, Tileme y Santa Teresa –conectadas por cables submarinos– y la construcción de 52 km de líneas de transmisión que serían conectadas a la red nacional. Aunado a ello, se instalarían seis estaciones portuarias para facilitar el acceso marítimo y otras labores de ingeniería, como la construcción de nuevas vías de acceso⁵⁷.

2.4.1. Aspectos Institucionales y técnicos del procedimiento de la EIA

Autoridad encargada de la EIA

Para el desarrollo del parque eólico la empresa Mareña Renovables presentó una MIA ante la DGIRA de SEMARNAT, la cual incluía medidas de mitigación sobre los efectos ambientales que el proyecto podría tener. La revisión de las MIA de los dos campos eólicos fueron concluidas en junio del 2009 y en el 2010 la SEMARNAT autorizó el proyecto con algunas condiciones, como la realización de estudios sobre los pájaros, murciélagos y la liebre de Tehuantepec. Según el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo y uno de los financiadores de este proyecto (MICI 2012), la empresa cumplió con estas disposiciones en el 2011.

55 MICI-BID (2012). Documento del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación. ME-MICI002-2012 Determinación de la elegibilidad para la fase de consulta México. Proyecto de energía eólica de Mareña renovables. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38811283>

56 Sus principales financiadores son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo de Infraestructura Macquarie México y Macquarie Asset Finance Limited.

57 MICI-BID (2012).

Otros actores institucionales

El gobierno del estado de Oaxaca ha sido promotor de los proyectos eólicos, siendo el propio gobierno local el que ha organizado encuentros con inversionistas en miras a promover el potencial de desarrollo eólico. De esta manera, el desarrollo de Mareña fue bien visto por el gobierno estatal (García-Peña 2014).

Otro actor relevante fue la Dirección General de Zona Federal Marítimo terrestre y ambientes costeros, a quien Mareña se acercó para solicitar un permiso para transitar vía marítima hacia la barra de Santa María. En la ejecución de sus acciones dicha dirección se percató de irregularidades en el otorgamiento de permisos, particularmente dos:

- La resolución ambiental para el camino de mantenimiento que serviría para comunicar el proyecto había sido autorizado por el gobierno del estado, cuando le correspondía a la federación realizar dicha aprobación.
- Las cartas de congruencia de uso de suelo para las líneas de transmisión fueron emitidas por el municipio de San Dionisio del Mar, cuando parte del territorio en uso pertenecía al de Juchitán. Como este último solicitó una cantidad superior de recursos por la aprobación de la carta, la empresa negoció con el San Dionisio. Finalmente, ambos municipios llegaron a un acuerdo, obligando a esta dirección a otorgar parte de los permisos (García-Peña 2014).

Lo anterior muestra la relevancia de la distribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno en temas asociados con la evaluación de impacto ambiental. También los potenciales riesgos de corrupción cuando no hay mecanismos de control efectivos.

Tiempos y calidad técnica de la EIA

La primera MIA fue presentada por Vientos del Istmo de S.A. de C.V. en julio del 2005, con el nombre del proyecto Parque Eólico San Dionisio⁵⁸. Una segunda MIA fue presentada por esta misma empresa para la construcción, montaje y puesta en marcha y operación del parque eoleoeléctrico⁵⁹.

Tras la presentación de esta MIA, la DGIRA emitió el 29 de enero del 2010 la autorización de dicho proyecto⁶⁰. En esta resolución la SEMARNAT señaló que el proyecto era perfectamente congruente con las características ambientales y socioeconómicas de la región, y el manejo que se pretendía dar garantizaba el cumplimiento estricto de las medidas establecidas para prevenir y mitigar los posibles daños al ambiente (Misión Permanente de Naciones Unidas en México 2013; en adelante Misión Permanente). Por otra parte, en octubre del 2011, la SEMARNAT también aprobó el proyecto particular sobre Estaciones de Atraque presentado por la empresa Mareña.

Más tarde, en agosto de 2012, la DGIRA aprobó una nueva modificación al proyecto, cuyo principal objetivo fue cambiar el aumento de la superficie de afectación originalmente autorizada de 600 m²

58 La MIA consta de 289 páginas divididas en 8 capítulos entre ellos, uno referente a la identificación, descripción y evaluación de los impactos ambientales, medidas preventivas y otros aspectos sobre la evaluación. Documento disponible en <http://sinat.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/oax/estudios/2005/200A2005E0007.pdf>

www.semarnat.gob.mx/temas/gestionambiental/resolutivos/Impacto%20Ambiental/VIGENCIAS%202006.pdf

http://thesector9.com/gaceta/archivos2005/gaceta_29-05.pdf http://thesector9.com/gaceta/archivos2006/gaceta_7-06.pdf

59 Documento disponible en <http://sinat.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/oax/estudios/2008/200A2008E0010.pdf>
http://thesector9.com/gaceta/archivos2009/gaceta_1-09.pdf http://thesector9.com/gaceta/archivos2009/gaceta_14-09.pdf

60 Documento de la Misión permanente de Derechos Humanos (2013), página 8.

a 3.644,043 m². En esta ocasión, la DGIRA contempló algunas condicionantes para prevenir, mitigar y compensar posibles impactos (Misión Permanente 2013).

No obstante las MIA presentadas incluyen aspectos sobre los impactos de los proyectos, la Misión Permanente señala que no fueron puestas a disposición de manera accesible para toda la población potencialmente afectada. Además de que hubo modificaciones sustantivas que no fueron documentadas y expuestas de forma incluyente.

2.4.2. Participación pública

Acceso a la información

El expediente del proyecto fue publicado por la SEMARNAT en su Gaceta Ecológica. Y cada MIA fue puesta al público para ser comentada según lo señaló la empresa y fue documentado por la Misión Permanente. No obstante, de acuerdo al informe realizado por el Centro de Colaboración Cívica (CCC) existieron quejas por parte de las comunidades debido a que la población indígena del lugar no fue abiertamente consultada para que esta pudiera participar de manera previa, libre e informada, como lo señala el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de la que México es signatario⁶¹.

En este sentido mientras el reporte de la Misión Permanente señala que la información fue publicada, el informe realizado por el CCC muestra que la información no fue accesible, comprensible ni en el idioma de la población que es en buena parte de origen indígena, población ikojts que no habla español y no cuenta con los conocimientos técnicos para enviar comentarios sobre las diversas MIA, lo que ha limitado su entendimiento y generado conflictos (Hernández 2014).

Mecanismos de participación pública

Si bien los mecanismos de participación contemplados en el PEIA no fueron efectivos en este caso, debido a la falta de información sobre estos, sí existieron otros canales de participación que repercutieron en la cancelación del proyecto. Este es el caso de las asambleas agrarias, en las que se deben tomar las decisiones sobre la propiedad ejidal o comunal de las tierras, régimen bajo el que se encontraban varias zonas afectadas por el proyecto. Un aspecto fundamental en este tipo de asambleas es el tema del *quorum*, ya que las decisiones tienen que tomarse con una representación mínima. No obstante, la asamblea del 2004 en la que se firmó el acuerdo para llevar a cabo el proyecto no contaba con la presencia de las dos terceras partes de los comuneros. Por lo tanto, la aprobación del proyecto no fue legítima, visión que varía según las diversas partes en el conflicto.

Actores desventajados

La denominada área de influencia del proyecto incluye comunidades indígenas ikojts (huave), tanto en San Dionisio del Mar como en Santa María del Mar, quienes serán directamente impactadas por la construcción y operación del parque eólico. Por su parte, las líneas de transmisión se extienden 52 km que atraviesan poblaciones indígenas Ikojts y Binniza (zapotecas) (BID 2012).

En este sentido, el análisis elaborado por el CCC (2014) señala que uno de los principales conflictos del proyecto fue causado porque la información de las MIA y en general la información sobre el impacto

61 CCC (2014) Historias sobre el desarrollo de la energía eólica en México. Resumen Ejecutivo. Septiembre. P. 5-6.

ambiental y social que se podría desprender del proyecto, no fue puesta a disposición de manera adecuada a toda la población afectada. Una de las principales preocupaciones de la población del lugar era sobre el impacto de los arogeneradores en la presencia de camarones, que, de acuerdo a pobladores, son altamente sensibles a movimientos sísmicos o cualquier aspecto que modifique su entorno. Dado que la región es primariamente productora de camarones se esperaba un análisis preciso de los potenciales impactos sobre esta actividad económica y fuente de alimentación, estudios que no se llevaron a cabo (Hernández 2014).

Por otro lado, también se da un conflicto porque las poblaciones aledañas también de origen indígenas no fueron consultadas. De esta manera, únicamente se llevaron a cabo consultas con los comuneros con derecho del núcleo agrario de San Dionisio del Mar, pero no otros pueblos aledaños potencialmente afectados. Por lo anterior, un grupo demandante solicitó la nulidad de los acuerdos derivados de la Asamblea en donde se firmó el acuerdo con Preneal en el 2004.

Resultados de la participación pública

La participación pública no se hizo de manera formal, como se establece en la EIA, por lo que no se puede decir que la PEIA permitió esta participación de manera efectiva. No obstante, la oposición a los proyectos por parte de representantes de comunidades indígenas que vieron amenazados sus territorios tuvo un efecto en la toma de decisiones. A causa de ello, el proyecto de San Dionisio del Mar fue suspendido.

No obstante, el proyecto no fue cancelado en su totalidad y ahora se encuentra en la fase de implementación pero en otra localidad. Es decir, dados los problemas derivados del proyecto en San Dionisio, la empresa Mareña decidió cesar en las acciones dentro de dicho territorio para trasladarse a El Espinal, también ubicado en Oaxaca, donde se pretende realizar un proceso de consulta previa (Cruz 2014; Sipaz 2014).

2.4.3. Factores del contexto político y social

Movilización social

El conflicto de los proyectos eólicos generó un movimiento en México que causó tensiones incluso entre organizaciones ambientalistas. Así, Greenpeace y otras organizaciones que promueven el desarrollo de las energías renovables no manifestaron su oposición, como lo demandaban las comunidades. Más bien, su estrategia se enfocó en la integración de principios, tales como el respeto a los derechos humanos, en el desarrollo del proyecto⁶².

Por su parte, las comunidades del Istmo han logrado una movilización de alcance nacional, no solo por el caso de Mareña, aunque es uno de los más visibles debido a la conflictividad que ha causado. Un ejemplo de movilización fue la denominada “Jornada de Movilización Indígena en la Ciudad de México, por la defensa del patrimonio territorial de las nacionales indígenas del Istmo Oaxaqueño”⁶³, en donde se llamó a organizaciones de la sociedad civil, colectivos, medios de comunicación alternativos y ciudadanía en general a sumarse al movimiento de resistencia.

62 Ver nota Pide Greenpeace a Calderón respetar derechos de opositores al proyecto eólico, (consultado el 30 de julio de 2014) disponible en www.proceso.com.mx/?p=324153

63 Ver nota Convocatoria a la Movilización, (consultada el 1 de Agosto de 2014) disponible en <https://tierrayterritorio.wordpress.com/2012/10/>

Cobertura mediática

El caso Mareña ha sido uno de los proyectos más documentados en medios de comunicación de todos los que han surgido en Oaxaca desde finales del 2004, cuando diversas empresas empezaron el desarrollo de proyectos. La demanda principal es que estos proyectos están siendo impulsados sin un marco legal que protegiera de manera integral los derechos de los habitantes y sus tierras.

Organizaciones como la Unión de Comunidades indígenas de la Zona del Norte del Istmo (UCIZONI)⁶⁴ han dado seguimiento puntual a los procesos derivados de los proyectos eólicos, principalmente en medios locales, los cuales, a su vez, han sido difundidos en medios nacionales gracias a la labor de otras organizaciones como la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC). Dichas demandas, sin embargo, no han tomado lugar en medios de comunicación como la televisión abierta, pero sí algunos medios electrónicos⁶⁵, como La Jornada⁶⁶, incluso en fuentes internacionales⁶⁷⁻⁶⁸ y otros medios de alternativos.

La posición del gobierno

El desarrollo de proyectos eólicos en el Istmo de Tehuantepec ha tenido el apoyo del Gobierno del estado de Oaxaca, liderado por el PRI. Este gobierno se ha caracterizado por su autoritarismo, lo que ha sido una fuente de descontento social y mayor movilización. En este sentido, la Defensoría de los Derechos del Pueblo de Oaxaca ha señalado las autoridades estatales que han favorecido a las empresas y no a la población⁶⁹.

El papel de los partidos de oposición

El gobierno federal que estuvo en el mandato hasta el 2012, encabezado por el PAN, no asumió un papel de mediador, debido a que señalaba que se trataba de un acuerdo entre privados, es decir, entre empresas y comunidades. Este hecho fue fuertemente criticado y el gobierno federal que tomó posesión en el 2013, encabezado por PRI, manifestó la necesidad de atender los problemas derivados de estos proyectos, por afectar la potencial inversión en dicho sector. Por ello, está impulsando la consulta previa para la nueva zona donde se emplazará el proyecto, aunque no se cuenta con pruebas de que dicha consulta ha sido exitosa, pese a que el proyecto ya está en fase de implementación (Hernández 2014).

64 UCIZONI (4 de febrero del 2013). Pronunciamiento "No a la represión, respeto a la voluntad comunitaria y viva la resistencia digna de los pueblos del Istmo". Consultado el 30 de julio del 2014. Disponible en <http://mexico.indymedia.org/IMG/pdf/pronunciamientodeucizoni4defebrero2013-130204125532-phpapp01.pdf>

65 Ver www.youtube.com/watch?v=B2t5CwcGqBA

66 Ver nota www.jornada.unam.mx/2014/01/09/sociedad/035n1soc

67 Ver nota www.renewableenergymexico.com/?p=1119

68 Ver <http://business-humanrights.org/en/mareña-renovables-joint-venture-macquarie-mitsubishi-corp-pggm>

69 Ver nota Piden protección para opositores al proyecto eólico en Oaxaca, www.proceso.com.mx/?p=332757

Conclusiones

De manera general, los diversos casos expuestos en este estudio muestran que en México todavía está pendiente contar con PEIA efectivos que garanticen la protección del medio ambiente y de la población ante la ejecución de proyectos de desarrollo. De esta manera, las personas entrevistadas en los diferentes casos han coincidido en afirmar que los fallos de la autoridad ambiental se basan en aspectos mayormente políticos. Es decir, no se trata de procesos decisorios en los que primen los elementos técnicos, la evaluación precisa de los impactos, la búsqueda de alternativas menos nocivas, las opiniones de la población y los expertos o la existencia de opciones para prevenir y mitigar los daños.

Diversas son las razones que se encuentran detrás de esta situación y que tienen como resultado el deterioro ambiental y social del país y el aumento de la conflictividad social. Entre estas causas, se encuentra el hecho de que los mecanismos institucionales de participación social en la toma de decisiones ambientales son muy limitados y no permiten que la población potencialmente afectada por los proyectos vea reflejadas sus necesidades y reclamos. De esta manera, la sociedad busca estrategias alternativas para resistir a los proyectos y participar en su definición, las cuales buscan incidir en el mismo PEIA a través de la presión social y política sobre las autoridades ambientales.

En este sentido, los casos presentados permiten ver cómo estas estrategias son recurrentemente puestas en marcha por la población y la sociedad civil organizada, con diferentes grados de éxito. Por ejemplo, en el proyecto turístico Cabo Cortés esta presión tuvo un peso importante, junto con otros factores, para lograr que finalmente la SEMARNAT anulase la autorización ambiental. Por otro lado, también la movilización social jugó un papel central en el caso de la mina La Esperanza, en el cual una respuesta rápida y coordinada de la población fue determinante. Lo mismo aplica para el caso del proyecto eólico de Mareña, en el que la protesta de los pueblos indígenas de la zona frente a las violaciones a sus derechos que representa el megaparque eólico logró que el proyecto fuese relocalizado, aunque esto se hizo por vías diferentes al PEIA.

Por otro lado, el caso de Cerro San Pedro muestra que, en ocasiones, estas estrategias no son suficientes para frenar proyectos que suponen fuertes impactos ambientales y sociales. Pese a las fuertes afectaciones ambientales que el proyecto representó, a la resistencia social y a varios fallos del Poder Judicial, lleva 15 años en operación. Ni siquiera la anulación de la autorización de impacto ambiental que la SEMARNAT se vio obligada a emitir tras la fuerte presión social logró detener el avance de esta mina.

Sin embargo, la situación ideal sería que la población no tuviese que acudir a estas estrategias alternativas para poder participar en las decisiones sobre procesos que les afectan, como son las autorizaciones ambientales. Esto no es solo un derecho de la población de México y un principio democrático fundamental, sino que es una manera de asegurar la inclusión de criterios de protección del medio ambiente, la población y los derechos humanos ante los diferentes proyectos de infraestructura. Por lo tanto, se hace urgente fortalecer los mecanismos de participación en los PEIA y que estos tengan lugar en el momento adecuado, es decir, antes del otorgamiento de otros permisos administrativos. En este sentido, es preciso atender los vacíos existentes en la normatividad aplicable –principalmente la LGEEPA y su Reglamento– que se desprenden de los diferentes procesos de EIA analizados a lo largo de este documento.

Recomendaciones⁷⁰

a) El PEIA debe ser anterior a cualquier otro permiso administrativo

Actualmente, la autorización ambiental es el último paso para el inicio de los proyectos, que viene precedido por el otorgamiento de otra serie de permisos administrativos, como puede observarse en los casos de las mineras San Xavier y La Esperanza, las cuales, entre otros permisos, ya contaban con la concesión minera para explorar y explotar minerales. Igualmente, es el único instrumento en el que se contemplan mecanismos de participación social. Para que dicha participación pueda ser realmente efectiva y garantizar procesos más incluyentes y sustantivos, es fundamental que los PEIA se den de manera previa a cualquier otro permiso.

b) En necesario fortalecer el proceso de consulta pública del PEIA

El proceso de consulta pública es el mecanismo que establece una serie de medidas para permitir la participación durante los PEIA de proyectos de infraestructura. En este sentido es necesario fortalecerlo a través de las siguientes medidas:

- Establecer medidas para asegurar que las MIA se realicen de manera independiente, sean técnicamente robustas y contemplen de manera completa y realista los diferentes impactos de ambientales y sociales de los proyectos.

Como se ha mostrado en todos los casos, las MIA terminan siendo documentos hechos a modo para que los proyectos sean aprobados, como el caso de Cabo Pulmo, en el que incluso se presentó información incorrecta y desactualizada.

- Mejorar los mecanismos de difusión de información sobre la apertura de los PEIA. En este sentido, no es suficiente su publicación una vez por semana en la Gaceta Ecológica de la SEMARNAT en internet, ya que no toda la población potencialmente afectada por los proyectos tiene acceso. Se deben establecer mecanismos para informar de manera directa a las comunidades y municipios afectados por los proyectos.
- Establecer la obligación de que la SEMARNAT abra procesos de consulta pública de manera inmediata y obligatoria para todos los proyectos.

En los casos analizados en que se dieron procesos de consulta pública, solo se hizo a través de la solicitud de la población, como se puede observar en el proyecto de mina La Esperanza y en Cabo Pulmo. En el caso de San Xavier, sin embargo, este proceso no tuvo lugar debido principalmente al desconocimiento de la población de este mecanismo. Si este se hubiera activado de manera automática y con la difusión suficiente por parte de las autoridades, la población podría haber dado su punto de vista y no tendría que haber sido la empresa quien organizara una deficiente reunión de información.

- En cuanto a las reuniones públicas de información, estas deben tener carácter obligatorio para proyectos altamente impactantes, los cuales deben ser definidos por ley. Igualmente, se deben

70 Este apartado se basa en una serie de recomendaciones realizadas por el CEMDA y Fundar, Centro de Análisis e Investigación quienes se encuentran impulsando una serie de medidas para fortalecer la LGEEPA en materia de EIA (Cerami et al. 2013).

establecer mecanismos de difusión de estas reuniones en los municipios afectados por los proyectos, para habilitar una mayor participación.

Igualmente, las reuniones celebradas en los casos mencionados en el apartado anterior solo se dieron a petición de la población. En el caso de San Xavier y del proyecto eólico de Mareña Renovables, estas reuniones no tuvieron lugar, lo que fue en detrimento de las posibilidades de participación social de informarse y participar en los procesos decisorios de estos proyectos.

- Implementar medidas específicas de consulta en el caso de proyectos que afecten la tierra, el territorio y los recursos naturales de pueblos indígenas, de manera tal que se garantice su derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado establecido en el Convenio 169 de la OIT y otra legislación aplicable.

Como se mostró en el caso del parque eólico de Oaxaca, una de las principales deficiencias que generó mayor conflictividad fue la exclusión de la toma de decisiones de los pueblos indígenas afectados por el proyecto.

- Establecer la obligación de que la SEMARNAT funde y motive la consideración o no en la toma de decisiones de los aportes, observaciones y resultados del procedimiento de consulta pública en la resolución de la SEMARNAT.

En los dos casos en que se dieron procesos de consulta pública y reuniones públicas de información –Cabo Pulmo y mina La Esperanza–, las personas que participaron se quejaron de que las opiniones vertidas no se tuvieron en cuenta para la toma de decisiones por parte de la SEMARNAT. Como mucho, en el expediente del PEIA se hizo una referencia general a que se habían recogido comentarios, sin especificarlos.

c) Es necesario mejorar la transparencia y el acceso a la información en los PEIA

Una participación efectiva en el PEIA no puede darse si no es precedida y acompañada de información clara, útil y oportuna sobre los proyectos y sus impactos. Para ello, se requiere:

- Presentar el resumen ejecutivo de MIA a los posibles afectados, en el que se explique de forma clara y sucinta el proyecto, los efectos, beneficios y costos, cuidando que el lenguaje no sea demasiado técnico, para favorecer su comprensión.
- Todos los anexos y documentos que conforman la MIA y el expediente del PEIA deben ser públicos, así como la información adicional que se presenta durante el PEIA.

En los casos en los cuales se tuvo acceso a la MIA, como en Cabo Pulmo, mina Esperanza y minera San Xavier, fue recurrente la imposibilidad de acceder a sus anexos. Esto, en palabras de los afectados, supuso una importante barrera de acceso a información clave sobre los impactos de los proyectos.

- La MIA debe ser notificada y facilitada a los municipios, los cuales, a su vez, deben hacerla pública y accesible para sus habitantes.
- Crear un mecanismo que permita a las comunidades afectadas por los proyectos pedir aclaraciones a diferentes expertos sobre las implicaciones de los proyectos y la información contenida en las MIA.

En los casos estudiados, fue clave la participación de especialistas voluntarios que realizaron el análisis de las MIA y facilitaron su comprensión a la población afectada. Sin embargo, es necesario que el Estado asegure este tipo de asesoría de manera gratuita en todos los casos en los que sea requerida.

- La población afectada y otras personas interesadas deben tener acceso a la información sobre la justificación del proyecto, así como distintas alternativas de ubicación u opciones tecnológicas que minimicen el impacto ambiental y maximicen el beneficio público.
- La población afectada debe recibir la información sobre la resolución de la SEMARNAT, en la cual se deben incluir las consideraciones de esta dependencia en torno a los comentarios realizados por las personas participantes en la consulta pública.
- En el caso de que los proyectos afecten a los pueblos indígenas, es necesario traducir toda la información a sus respectivas lenguas y difundirla por medios de comunicación indígenas, como son las asambleas comunitarias y programas de radio, entre otros.

Entre las principales críticas realizadas al PEIA del parque eólico de Mareña se encontró el hecho de que la información no había sido accesible a la población indígena. Esto se debió a que la MIA y los otros documentos asociados al proyecto no fueron traducidos a lengua indígena cuando buena parte de la población no habla español.

Bibliografía

- **CDPIM. 2013.** La energía eólica en México, una perspectiva social sobre el valor de la tierra. México, D.F. Disponible en www.cdpim.gob.mx/v4/pdf/eolico.pdf
- **CEMDA. 2013.** Comentarios a la Manifestación de Impacto Ambiental, Caso Tetlama.
- **CENTRO DE COLABORACIÓN CÍVICA. 2014.** Historias sobre el desarrollo de la energía eólica en México. Resumen Ejecutivo. Septiembre.
- **CERAMI, Andrea y otros. 2013.** La transparencia, el acceso a la información y la participación en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en México: propuestas para su fortalecimiento. Colectivo por la Transparencia, CEMDA y Fundar: México DF.
- **CORPORATIVO ACUACULTURA PROFESIONAL. 2008.** Manifestación de Impacto Ambiental Cabo Cortés. Disponible en: <http://app1.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/bcs/estudios/2008/03BS2008T0004.pdf>
- **COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA. 2012.** Memoria descriptiva, temporadas abiertas de reserva de capacidad de transmisión y transformación. Disponible en: www.cre.gob.mx/documento/2317.pdf
- **CRUZ, Ángeles. 2012.** Cede Calderón: ordena la cancelación del desarrollo turístico Cabo Cortés. La Jornada: México DF. Disponible en: www.jornada.unam.mx/2012/06/16/politica/002n1pol
- **ESCOBAR, Arturo. 2011.** Proposición con punto de acuerdo sobre el proyecto denominado “Cabo Cortés”. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2011/04/asun_2762218_20110412_1302649708.pdf
- **DGIRA. 2011.** S.G.P.A/DGIRA/DG/0606/11.
- **DGIRA. 2012.** S.G.P.A/DGIRA/DG/4835/12. Disponible en: <https://docs.google.com/file/d/0Bw-2ChDT11wrT3hsNXIRLWIXZkk/edit?pli=1>
- **ECOLOGISTAS EN ACCIÓN. 2011.** Investigación entre la CAM y la promotora Hansa Urbana. Disponible en: www.ecologistasenaccion.org/article21166.html
- **FAO. 2012.** Información Legal. Disponible en: <http://faoantimsx.blogspot.mx/2012/05/informacion-legal.html#resolution.html>
- **MICI-BID. 2012.** Documento del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación. ME-MICI002-2012 Determinación de la elegibilidad para la fase de consulta México. Proyecto de energía eólica de Mareña renovables. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38811283>
- **MINING WATCH CANADA. 2006.** La Coordinación de la Consulta Ciudadana Cerro de San Pedro-MSX Publica Informe y Resultados Definitivos del Evento. Disponible en: www.miningwatch.ca/es/la-coordinacion-de-la-consulta-ciudadana-cerro-de-san-pedro-msx-publica-informe-y-resultados-definitivos
- **MISIÓN PERMANENTE DE NACIONES UNIDAS EN MÉXICO. 2012.** Informe de la Misión sobre Caso San Dionisio del Mar, 36/2012.

- **NRDC. 2012.** Hansa Urbana's Cabo Cortés Project in Baja California Sur. Investor Risk Advisory. Autor: Internet. Disponible en: www.nrdc.org/international/files/Baja%20Investor%20Briefing_11LR.pdf
- **RAMÍREZ, Óscar. 2011.** Punto de Acuerdo en el Senado para crear una Comisión Especial que investigue permisos para Cabo Cortés. Haz Algo: Internet. Disponible en www.mexicohazalgo.org/2011/11/punto-de-acuerdo-en-el-senado-para-crear-comision-especial-que-investigue-permisos-para-cabo-cortes/
- **RAMÍREZ, Óscar. 2011.** El Senado llama a comparecer a Juan Rafael Elvira Quesada por Cabo Cortés. Haz Algo: Internet. Disponible en: www.mexicohazalgo.org/2011/12/el-senado-llama-a-comparecer-a-juan-rafael-elvira-quesada-por-cabo-cortes/
- **REYGADAS, Pedro y otros. 2008.** La batalla por San Luis: ¿el agua o el oro? La disputa argumentativa contra la Minera San Xavier. Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 23, núm. 2, pp. 299-331,
- **SEMARNAT.** Resolutivo sobre Mina La Esperanza <http://app1.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/mor/resolutivos/2012/17MO2012M0005.pdf>
- **SEMARNAT.** Proyecto MIA Mina La Esperanza Proyecto MIA en: <http://app1.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/mor/estudios/2012/17MO2012M0005.pdf>
- **TRIBUNAL LATINOAMERICANO DEL AGUA. 2007.** Audiencia Pública Caso: Explotación minera a cielo abierto de la mina San Javier. Municipio de Cerro de San Pedro, Estado de San Luis Potosí. República Mexicana. Autor: Guadalajara. Disponible en <http://tragua.com/wp-content/uploads/2012/04/Caso-Mina-San-Javier.pdf>
- **VARGAS, José. 2009.** Cooperación y conflicto entre empresas, comunidades, nuevos movimientos sociales y el papel del gobierno. El caso de Cerro de San Pedro. Historelo. Revista de historia regional y local, Vol. 1, núm. 2, pp.86-135. Disponible en <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/670/cap1.pdf>

Entrevistas

- **GARCÍA-PEÑA, Esteban.** Coordinador Ejecutivo de Alianza para la Sustentabilidad del Noroeste Costero, A.C. (ALCOSTA). Entrevista personal realizada el 5 de julio de 2014.
- **HERNÁNDEZ, Adrián.** Oficial de Programa, Centro de Colaboración Cívica. Entrevista personal realizada el 10 de noviembre de 2014.
- **LACABA, Ivette.** Frente Amplio Opositor a New Gold Minera-San Xavier (FAO). Entrevista personal realizada el 14 de julio de 2014.
- **OLIVERA, Alejandro.** Oficina Regional Noroeste del CEMDA. Entrevista personal realizada vía Skype el 10 de julio del 2014.
- **GARZÓN, Úrsula.** Directora del Área de Litigio del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CENDA). Entrevista personal realizada el 4 de julio del 2014.

A map of the Americas, including North and South America, rendered in a dark red color. The country of Peru is highlighted in a lighter shade of red. A yellow location pin is placed on the coast of Peru. The word 'PERÚ' is written in large, white, bold, sans-serif capital letters, underlined, and positioned to the left of the map.

PERÚ

En el Perú, la aplicación de la participación ciudadana está presente en el ciclo de elaboración y evaluación del estudio de impacto ambiental (EIA). De esta manera, se asegura el involucramiento de los ciudadanos afectados por los proyectos de inversión, siempre y cuando los mecanismos de participación sean implementados correctamente.

Sin embargo, los casos estudiados demuestran los obstáculos por los que el procedimiento de participación ciudadana no se lleva a cabo de manera idónea. A través de este estudio, se brindan insumos para mejorar el proceso de evaluación de impacto ambiental, de manera tal que se logre un consenso oportuno entre los ciudadanos, el Estado y la empresa.

Siglas y acrónimos

AID	Área de influencia directa
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
AII	Área de influencia indirecta
ANA	Autoridad Nacional del Agua
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
COMARU	Consejo Machiguenga del Río Urubamba
DIA	Declaración de impacto ambiental
DGAEE	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos
DGAAM	Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros
DICAPI	Dirección General de Capitanías y Guardacostas
DREM	Dirección Regional de Energía y Minas
EIA	Estudio de impacto ambiental
EIA-d	Estudio de impacto ambiental detallado
EIA-sd	Estudio de impacto ambiental semidetallado
FENAMAD	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINAM	Ministerio del Ambiente
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORAU	Organización Regional Aidesep Ucayali
PPC	Plan de participación ciudadana
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RTKNN	Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
TdR	Términos de referencia
UNOPS	United Nations Office for Project Services (Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas)
ZdA PNM	Zona de amortiguamiento del Parque Nacional Manu

Introducción

En el presente trabajo¹ se realiza un análisis sobre la implementación de los procedimientos de participación ciudadana durante los procesos de evaluación de impacto ambiental de proyectos de inversión de minería e hidrocarburos, a fin de procurar responder a la pregunta: ¿bajo qué condiciones los procesos de evaluación de impacto ambiental son eficaces para integrar los aspectos ambientales provenientes del procedimiento de participación ciudadana en la toma de decisión respecto de la ejecución de un proyecto de inversión?

Para ello, en la primera sección se desarrollará una breve descripción del marco legal y aspectos institucionales del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), incluyendo la implementación de los mecanismos de participación ciudadana durante los procesos de evaluación de impacto ambiental. En la segunda sección se analizará cuatro estudios de casos, dos corresponden a proyectos mineros como Tía María y Conga, y los dos restantes a proyectos de hidrocarburos como el Lote 108 y el Lote 88. Dichos casos fueron seleccionados considerando la coyuntura del proyecto, así como los aspectos socioambientales que involucra el mismo. En cada uno se dará a conocer el desarrollo del procedimiento de la participación ciudadana, y el contexto político y social que han caracterizado al proyecto.

Para el estudio de cada caso fue esencial recabar y analizar la información de cada proyecto, la fuente principal fue el acceso a documentos e informes emitidos por las autoridades competentes como resoluciones, oficios o memorándum; asimismo, los medios de comunicación escritos y virtuales fueron relevantes para determinar el impacto social y ambiental del proyecto. Finalmente, esta información sirvió de insumo para el planteamiento de recomendaciones que buscan el fortalecimiento de los procedimientos de participación ciudadana en los procesos de evaluación ambiental en el Perú.

1 La información empleada para la elaboración del presente documento comprende hasta junio del 2016.

1. Descripción del marco legal e institucional del SEIA y la participación ciudadana en el Perú

El SEIA fue creado mediante Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, como un sistema único y coordinado de identificación y prevención de impactos ambientales. En ese sentido, mediante la Ley en mención y su Reglamento, Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, se establecieron las disposiciones generales del procedimiento de evaluación de impacto ambiental incluyendo la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana.

La evaluación de impacto ambiental es el instrumento que busca prevenir la afectación al ambiente, a través de un procedimiento administrativo mediante el cual se pretende garantizar que aquellos potenciales impactos generados por actividades humanas sobre el ambiente sean descritos y comunicados previamente a la autoridad para su análisis, y se establezcan de antemano las medidas necesarias para gestionar dicho impacto.

El EIA es un instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo sujeto al procedimiento de evaluación de impacto ambiental. De acuerdo al Artículo 25° de la Ley General del Ambiente, los EIA son instrumentos de gestión que contienen una descripción de la actividad propuesta, los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el ambiente así como las medidas necesarias para evitar o reducir el daño.

En la Ley del SEIA se ha dispuesto que los proyectos de inversión públicos, privados y de capital mixto deben ser categorizados de acuerdo al riesgo ambiental, estableciendo las siguientes categorías:

- a) **Categoría I.-** Declaración de impacto ambiental (DIA). Incluye aquellos proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo.
- b) **Categoría II.-** Estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd). Incluye los proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados y cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas fácilmente aplicables. Los proyectos clasificados en esta categoría requerirán un EIA-sd.
- c) **Categoría III.-** Estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d). Incluye aquellos proyectos cuyas características, envergadura y/o localización, pueden producir impactos ambientales negativos significativos, cuantitativa o cualitativamente, requiriendo un análisis profundo para revisar sus impactos y proponer la estrategia de manejo ambiental correspondiente. Los proyectos de esta categoría requerirán un estudio de impacto ambiental detallado.

Asimismo, en la Ley del SEIA² y su Reglamento³ se ha previsto la obligatoriedad que toda persona natural o jurídica que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales deberá gestionar previamente a la ejecución del proyecto la certificación ambiental ante la autoridad competente. Por lo que, iniciar operaciones sin contar con la viabilidad ambiental del proyecto será considerada una actividad ilegal, pasible de sanción administrativa. Cabe indicar que, la lista de proyectos sujetos al SEIA han sido establecidos por el Ministerio del Ambiente mediante Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM⁴.

2 Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Artículo 3°.

3 Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM - Reglamento de la Ley N° 27446, Artículo 15°.

4 Primera actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

El procedimiento de evaluación de impacto ambiental se inicia a pedido de parte con la presentación del estudio ambiental, elaborado por una consultora ambiental autorizada, ante la autoridad competente. Actualmente, las autoridades sectoriales nacionales, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales se encargan de aprobar estudios ambientales de acuerdo al ámbito de su competencia, a excepción de la evaluación y aprobación de los EIA-d del sector minería, energía (hidrocarburos y electricidad)⁵ y transportes⁶ que se encuentran a cargo del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), los demás sectores serán transferidos a esta entidad de manera gradual, conforme al cronograma de transferencia de funciones⁷. Cabe mencionar que, durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental se podrá solicitar opiniones técnicas a otras autoridades como al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) para el caso que el proyecto se superponga con áreas naturales protegidas o su zona de amortiguamiento, a la Autoridad Nacional de Agua (ANA) respecto de proyectos relacionados con recursos hídricos, entre otras.

La resolución que aprueba el estudio ambiental constituye la certificación ambiental, entendida como el pronunciamiento de la autoridad competente sobre la viabilidad ambiental del proyecto de inversión. La certificación ambiental genera derechos porque faculta al titular a obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos ante la autoridad competente que resulten necesarios para la ejecución del proyecto; y genera deberes pues obliga al titular a cumplir con todos los compromisos contenidos en el estudio ambiental para prevenir, mitigar, rehabilitar y compensar los impactos ambientales.

Por otro lado, es preciso mencionar que mediante Ley N° 30327⁸ se creó la certificación ambiental global que consiste en que a través de un solo procedimiento administrativo se aprueba el EIA-d y títulos habilitantes de naturaleza ambiental que se requieran de acuerdo a la naturaleza del proyecto de inversión. Dicho procedimiento estará a cargo del SENACE conforme al ámbito de su competencia.

Los procesos de evaluación de impacto ambiental incluyen la realización de los procedimientos de participación ciudadana entendidos como procedimientos dinámicos, flexibles e inclusivos, orientados al intercambio de información entre el Estado, la empresa y la población respecto de la ejecución de los proyectos de inversión. De esta manera se busca poner a disposición de la población involucrada información oportuna y adecuada sobre el alcance del derecho de concesión otorgado por el Estado así como las etapas del proyecto, las obligaciones ambientales, los derechos y deberes de las poblaciones, la normativa que regula actividad, entre otros aspectos; además, se busca conocer y canalizar los comentarios o aportes respecto de los proyectos de inversión para la toma de decisiones en los procesos de evaluación ambiental, así como promover el diálogo y la construcción de consensos entre las partes interesadas; todo ello a fin de contribuir en el diseño y desarrollo sostenible de los proyectos de inversión.

El procedimiento de participación ciudadana es aplicable a todas las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental (antes y durante la elaboración, durante la evaluación y después de la aprobación del estudio ambiental). Actualmente, cada sector aplica su propia normativa, y de forma supletoria el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, y demás normas complementarias.

5 Resolución Ministerial N° 328-2015-MINAM - Aprueban culminación del proceso de transferencia de funciones en materia de minería, hidrocarburos y electricidad del Ministerio al SENACE.

6 Resolución Ministerial N° 160-2016-MINAM - Aprobar la culminación del proceso de transferencia de funciones del subsector transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones al SENACE.

7 Decreto Supremo N° 006-2015-MINAM - Cronograma de Transferencia de Funciones de las Autoridades Sectoriales del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles.

8 Ley N° 30327 - Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

El titular del proyecto de inversión tiene la obligación de presentar el plan de participación ciudadana (PPC), que será aprobado por la autoridad competente, en el que se establecerán los mecanismos de participación ciudadana que se aplicarán durante el proceso de evaluación ambiental, tomando en cuenta el área de influencia del proyecto y las características de las poblaciones, las particularidades del proyecto, entre otros aspectos.

Los mecanismos de participación ciudadana han sido previstos por cada sector, entre los principales figuran publicación de avisos; distribución de resúmenes ejecutivos y acceso público al texto completo del estudio ambiental; buzones de observaciones y sugerencias; oficinas de información y participación ciudadana; visitas guiadas; talleres informativos; audiencias públicas; encuestas o entrevistas, distribución de materiales informativos, entre otros. La implementación de dichos mecanismos se sujetará a los plazos previstos para la evaluación de ambiental, según lo dispuesto en las normas vigentes.

Estos mecanismos contribuyen a mejorar las decisiones del proceso de evaluación ambiental, por tanto se deben cumplir los acuerdos adoptados entre las partes involucradas e incorporar las observaciones de la población; no obstante, se debe tener en cuenta que no constituyen derecho a veto, por lo que la decisión final es adoptada por el Estado en base a sustentos técnicos y legales que garanticen el desarrollo responsable y sostenible del proyecto.

Actualmente, el SENACE cuenta con una “Herramienta de Gestión Social para la Certificación Ambiental”,⁹ guía contiene acciones y protocolos que orienta a los representantes del SENACE durante sus labores en campo, a los titulares de proyectos de inversión respecto de su relacionamiento con las poblaciones y a los actores de la sociedad civil. Con ello se busca recuperar la confianza de la población en los estudios ambientales, generando procesos más predecibles, dinámicos y eficientes.

2. Presentación y análisis de casos

2.1. Proyecto minero Tía María

2.1.1. Descripción

Tía María es un proyecto minero de explotación y procesamiento de cobre¹⁰, ubicado en el distrito de Cocachacra, Mejía y Deán Valdivia, provincia de Islay, región de Arequipa. Este proyecto comprende la explotación de dos yacimientos “La Tapada” y “Tía María” que serán explotados en tres etapas: en la primera se explotará el primer yacimiento, en la segunda se explotarán ambos yacimientos, y en la tercera etapa sólo el segundo yacimiento.

El primer EIA del proyecto fue presentado por la empresa Southern Perú Copper Corporation ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) en julio de 2009; no obstante, debido a la falta de absolución de las observaciones al EIA, identificadas por autoridades nacionales e internacionales, y de un proceso de participación ciudadana poco eficiente no culminó el proceso de evaluación de impacto ambiental.

9 Resolución Jefatural N° 033-2016-SENACE-J, Documento técnico normativo denominado “Herramienta de gestión social para la certificación ambiental del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles- SENACE”.

10 La actividad consiste en una explotación a tajo abierto y beneficio, donde se realizaría una explotación de 120 mil toneladas de cobre al año de dos yacimientos; el titular es la empresa minera Southern Perú Copper Corporation; el proyecto tiene un estimado de inversión de US\$ 1.200 millones.

La principal preocupación de los pobladores y agricultores de la zona era la generación de impactos negativos en los recursos naturales (flora, fauna, agua, suelo) del valle del Tambo¹¹ producto de la ejecución de la actividad minera, sobre todo por los efectos que el polvo mineral proveniente de la explotación de los tajos mineros podría generar en los cultivos y por uso del agua destinado a la agricultura que se usaría para el desarrollo de las operaciones mineras. Por lo que, ante la insistencia del desarrollo del proyecto minero se iniciaron conflictos socioambientales. En este contexto, la DGAAM declaró inadmisibles el EIA en abril del 2011, basándose en lo establecido en el Artículo 48° del Reglamento de la Ley del SEIA¹².

En un segundo momento, la empresa Southern Perú Copper Corporation presentó en noviembre del 2013 ante la DGAAM un nuevo EIA para su evaluación, siendo un cambio relevante el uso de agua de mar desalinizada para lo cual se dispuso la construcción de una planta desalinizadora. Posteriormente, la DGAAM solicitó opinión técnica¹³ a la ANA, al Ministerio de Agricultura, al Ministerio de Salud y al Ministerio de Cultura, cuyas observaciones fueron levantadas por la empresa. En agosto de 2014 la DGAAM aprobó el EIA, y en el año 2015 se retomaron las protestas de la población, lo que demuestra una clara oposición a la ejecución del proyecto minero Tía María, motivo por el cual el proyecto se encuentra suspendido.

2.1.2. Análisis de los factores que pueden afectar la eficacia del procedimiento de EIA

a) Participación ciudadana

Primer momento: Periodo 2009 al 2011

Este periodo estuvo inmerso en una gran conflictividad socioambiental, debido a que el proyecto Tía María se ubica en una zona cercana al valle de Tambo, considerado como un importante proveedor de productos agrícolas, por lo que surgieron interrogantes frente a la disposición del agua del río Tambo

11 El valle del Tambo significa hablar de un emporio productivo agrario que sustenta la alimentación, no solo del distrito de Cocachacra, sino de toda la región arequipeña. Este valle produce azúcar, hortalizas, papas, alfalfa y otros productos agrarios. Además, es una zona de producción de camarones, lo que ha hecho deliciosa y muy variada a la dieta arequipeña. Sin embargo, este valle sufre de un evidente desequilibrio hídrico que no le permite mantener con solvencia su variada producción, debido a que el agua que proviene de la cuenca del río Tambo (cuya cabecera está en Puno) es escasa, especialmente en las épocas de estiaje.

12 "El EIA debe ser elaborado sobre la base del proyecto de inversión diseñado a la nivel de factibilidad. La Autoridad Competente no admitirá a evaluación un EIA si no se cumple esta condición".

Este argumento, se debió a las observaciones que emitió la UNOPS en el marco de la firma del Memorandum de acuerdo entre el Gobierno y la PNUD para la revisión de un paquete anual de estudios ambientales.

13 La Autoridad Nacional del Agua (ANA), realizó 34 observaciones técnicas que fueron absueltas por la empresa; entre ellas, las referidas a los impactos ambientales en cada etapa del proyecto, construcción, operación y cierre; en este sentido recomendó que se debe garantizar que las aguas a reutilizar no afecten la salud pública, que se enfatice en las medidas de prevención, control y mitigación para proteger el agua de mar y el hábitat marino, así como los monitores de la calidad del agua y de agua de mar sean continuos.

El Ministerio de Agricultura (MINAGRI), mediante la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (DGAAA), recomienda que se debe garantizar el cumplimiento de lo establecido en el plan de manejo ambiental referido a su plan de prevención y mitigación ambiental, el plan de manejo de residuos sólidos, y todo lo comprometido en el EIA, a fin de evitar afectaciones del recurso naturales renovables. Su observación fue levantada y otorgó opinión favorable al proyecto.

La Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), con relación al uso de agua de mar desalinizada para abastecer las necesidades del proyecto, recomienda que para las instalaciones que se ubiquen en su jurisdicción de las tuberías y el sistema de bombeo es necesario tener las versiones finales de las especificaciones técnicas. Sus recomendaciones fueron consideradas y se concluyó que el proyecto garantizaba que se utilizaría agua de mar desalinizada y que existían garantías para evitar la afectación de los recursos naturales (fauna, flora, agua y suelo).

El Ministerio de Salud, con relación al manejo de residuos sólidos comunes y de los residuos de construcción, recomendó que el titular cumpla con lo dispuesto en el EIA y los planes de manejo y la regulación sobre residuos de construcción para que se garantice minimizar los impactos al ambiente. Estas observaciones fueron levantadas correctamente.

El Ministerio de Cultura recomienda cumplir con la regulación de protección al patrimonio de la nación, dado que el proyecto presenta sitios arqueológicos.

en tanto era destinado para usos agrícolas; igualmente, surgieron temores por los efectos negativos de la contaminación del aire en los cultivos¹⁴.

Según lo señalado en los primeros informes de evaluación emitidos por la DGAAM respecto del PPC del primer EIA del proyecto, se solicitó la realización de una audiencia pública; sin embargo, debido a la comisión de actos violentos por parte del público asistente¹⁵, la mesa directiva encargada de llevar a cabo la audiencia pública –conformada por un representante de la DGAAM, de la consultora que elaboró el EIA, de la empresa minera, del gobierno regional y distrital del área de influencia del proyecto– suspendió su realización por razones de seguridad.

A partir de las notas de prensa, se colige que gran parte de los opositores a la ejecución del proyecto, consideraban que el desarrollo de la audiencia pública implicaba la “aprobación social” al proyecto y, por tanto, la aprobación al EIA. En ese escenario, resulta necesario aclarar que una audiencia pública o cualquier otro mecanismo de participación ciudadana permiten conocer las opiniones, preocupaciones, quejas, sugerencias así como facilitar la absolución de las observaciones, por lo que su realización no significa la aprobación del proyecto por parte de la población.

El término “aprobación social” no se encuentra regulado en la legislación peruana y utilizarlo resulta una mala práctica, dado que pueden existir escenarios en los que la población se encuentre de acuerdo con el desarrollo de un proyecto cerca de su localidad y que, sin embargo, debido al incumplimiento de aspectos técnicos, ambientales y sociales, resulte siendo desaprobado por la autoridad competente. En este sentido, consideramos importante que las autoridades competentes identifiquen los motivos reales que distorsionan el objetivo de los mecanismos de participación ciudadana y por tanto que impiden su implementación, de esta manera un aspecto clave es trabajar desde el inicio con la población informando la finalidad de la participación ciudadana así como los objetivos y desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana.

Tras la ola de actos de violencia, se instaló, por mandato de la DGAAM, una mesa técnica, a fin de generar un espacio de diálogo, este fue considerado como un mecanismo de participación ciudadana. Paralelamente, la empresa solicitó la determinación de otros mecanismos de participación ciudadana complementarios que reemplacen la audiencia pública por ser suspendida de modo reiterativo¹⁶.

Adicionalmente, la DGAAM solicitó: 1) el desarrollo a nivel de factibilidad de la captación del recurso hídrico del mar, desistiéndose de las demás alternativas, y 2) un resumen ejecutivo modificado de fácil comprensión. La empresa cumplió con remitir la información solicitada en el plazo legal, y la DGAAM aprobó el PPC donde se especificaban los mecanismos de participación complementarios en defecto de la audiencia pública: difusión del EIA a través de avisos en diarios de mayor circulación y mediante anuncios radiales, así como difusión del EIA a través de medios televisivos regionales y/o locales durante 4 días consecutivos.

Un aspecto relevante a tomar en cuenta es la suscripción del “Memorándum de Acuerdo” entre el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en representación de United Nations Office for Project Services (UNOPS), en noviembre del 2010, cuyo objeto era el fortalecimiento del proceso de revisión y análisis de los estudios ambientales de los proyectos de inversión minera y energética en el Perú con ello se buscaba asegurar la calidad técnica, la

14 Posición del Frente de Defensa del Valle de Tambo.

15 Sitio web <http://elcomercio.pe/noticias/proyecto-tia-maria-132053>

16 Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM-DM - Normas que regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, Artículo 26.1.2: “En el caso de que se cancele nuevamente la Audiencia Pública por motivos previstos, la autoridad podrá prescindir de su realización, reemplazándola por otros mecanismos de participación y medidas de amplia difusión de las características del proyecto a través de medios de comunicación local”.

uniformidad de los criterios de revisión e incrementar la transparencia de los procesos. En este sentido, en diciembre del 2010 el MINEM solicitó a UNOPS la revisión del EIA del proyecto minero Tía María en el marco del “Memorándum de Acuerdo”, mediante Resolución Directoral N° 398-2010/MEM-AAM. De este modo, la UNOPS se hace cargo de la revisión del EIA, siendo que en marzo de 2011 remite el Informe de Observaciones al MINEM.

Como resultado de la evaluación, se identificaron 328 observaciones y recomendaciones. Por este motivo, mediante Resolución Directoral N° 105-2011-MEM-AAM, se dispone dejar sin efecto la medida cautelar inicialmente planteada ante los actos de violencia así como declarar inadmisibles el EIA debido a que, según las observaciones de la UNOPS, la descripción del proyecto carece de nivel de definición, lo que genera incertidumbre en la determinación de las causas del impacto, por lo que se concluye que el EIA no contaba con un diseño a nivel de factibilidad.

De acuerdo a lo expuesto, en este primer momento no se cumplió con el objetivo de la participación ciudadana, que implica generar espacios de diálogo, a través de la generación de información adecuada y oportuna, de forma tal que la población tenga conocimiento de los impactos del proyecto, realice sus consultas y transmita sus preocupaciones para canalizarlas al titular del proyecto, quien deberá realizar un adecuado levantamiento de estas.

Segundo momento: Periodo 2013 al 2014

En esta etapa el proceso de participación ciudadana resultó más participativo, dado que las opiniones de la población fueron transmitidas a la empresa, la que se encargó de absolver las consultas planteadas; finalmente, dichas opiniones fueron incorporadas en la resolución que aprobó el EIA.

Si bien no podemos calificar la implementación de los mecanismos de participación ciudadana como eficiente, sí consideramos que contribuyeron a generar espacios de diálogo e intercambio de información durante esta segunda etapa, incluso estos espacios fueron esenciales para la obtención de observaciones por parte de la población, respetándose los canales formales. Las observaciones estuvieron relacionadas principalmente a temas hídricos y a los impactos en la agricultura.

El EIA del proyecto minero Tía María se presentó ante la DGAAM en noviembre del 2013, conjuntamente con el PPC, al cual se dio conformidad. Por lo que en cumplimiento del PPC, se convocó a audiencia pública a través de avisos en los diarios de mayor difusión de la provincia y mediante avisos radiales; como medio de prueba, la empresa envió los contratos y cargos de los avisos a la DGAAM. De este modo, el 19 de diciembre de dicho año se realizó la audiencia pública, que también tuvo un escenario de violencia, pero en esta oportunidad se concretó y se concertó un plazo de 30 días para remitir las observaciones y para que la empresa procediera a efectuar el levantamiento de estas.

Dentro del plazo señalado anteriormente, la DGAAM recibió diversas opiniones sobre el proyecto, que fueron presentadas a través de documentos formales por actores clave de la región¹⁷. Las observacio-

17 Los actores clave fueron los siguientes:

- Municipalidad distrital de Cocachacra
- Asamblea popular de los pueblos de Arequipa
- Municipalidad provincial de Islay
- Asociación por el Desarrollo del Distrito de Punta de Bombón
- Señores Otto Hito Urquiza y María Luisa Chamorro Torres
- Junta de Usuarios Irrigación Ensenada Mejía Mollendo
- Señor José Jaime Benavides Portocarrero
- Juan Alberto Guillén López
- Gobierno Regional de Arequipa, que adjuntó opinión formulada por la autoridad regional ambiental
- Municipalidad distrital de Dean Valdivia

nes estuvieron referidas a aspectos sociales, económicos y ambientales, respecto a estos últimos se destacan consultas sobre temas hídricos e hidrobiológicos. Dichas observaciones fueron absueltas por el titular, por lo que la DGAAM remitió a cada actor la respectiva subsanación realizada por la empresa.

Cabe indicar que, en el informe que sustenta la aprobación del EIA del proyecto minero Tía María se indica la relación de personas que intervinieron en el proceso de participación ciudadana; además, se recomienda continuar con la implementación del PPC durante la ejecución de sus actividades.

De acuerdo a lo expuesto, en la segunda etapa se aprecia una mejor estrategia para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, dado que conforme se ha indicado la población obtuvo respuesta a las preguntas y observaciones, lo que contribuyó a legitimar las decisiones de la autoridad competente, en tanto se basa en dichas observaciones y preocupaciones para evaluar y aprobar el EIA; sin embargo, el contexto de conflictividad del proyecto minero Tía María nos permite reflexionar que existe el gran reto de seguir trabajando en el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana, pues el cumplimiento formal de las normas por sí solas no basta, sino que resulta necesario que en cada caso se defina una metodología o estrategia que permita la aplicación adecuada de los mecanismos de participación ciudadana, siendo esencial la transmisión de información oportuna, clara y sencilla, garantizando con ello el respeto del derecho de acceso a la información ambiental y participación ciudadana.

b) Factores del contexto político y social

Durante ambas etapas se evidenció la existencia de protestas por parte de los pobladores, de la Junta de Usuarios del valle del Tambo y de los agricultores del valle del Tambo, muchas de ellas de tal magnitud que generaron la muerte de pobladores. Su oposición se sustenta principalmente por la afectación que generará el desarrollo del proyecto en los cultivos y en los recursos hídricos. Por otro lado, las autoridades¹⁸ de la región muestran también su desacuerdo con la ejecución del proyecto siendo una de las razones la gestión inadecuada de Southern en el Perú, la que ha dejado huellas de contaminación ambiental en el país, generando desconfianza por parte de la población. Esta situación, hacen que los discursos radicales tomen mayor fuerza, contribuyendo a que la población mantenga con firmeza su posición.

Ante los sucesos de violencia producidos en la provincia de Islay contra el proyecto minero Tía María, la gobernadora de Arequipa, Yamile Osorio, se pronunció exigiendo mayor información oportuna y exacta sobre la operación minera, pues la desinformación ha generado espacios para que los opositores ganen fuerza¹⁹. Asimismo, el presidente de la República, Ollanta Humala, manifestó que no se puede suspender aquello que no se ha iniciado, además adoptar una medida unilateral de esa naturaleza acarrearía responsabilidades internacionales, por lo que dejó en manos de la empresa adoptar acuerdos de entendimiento con la población²⁰. Ante esta declaración, la empresa decidió suspender el proyecto por un plazo de 60 días, tiempo que permitirá contar con las condiciones necesarias para la ejecución del proyecto²¹.

Como se aprecia, se inició toda una campaña mediática en la que los medios de comunicación fueron claves, dado que permitió conocer las diferentes posiciones en torno a la ejecución del proyecto minero Tía María, además la empresa aprovechó los medios televisivos en tanto difundió las actividades sociales que desarrolló con la población.

18 Alcaldes de Islay, Punta de Bombón, de Cocachacra, Deán Valdivia.

19 Sitio web <http://elcomercio.pe/peru/arequipa/tia-maria-factores-conflicto-valle-tambo-arequipa-noticia-1803579>

20 Sitio web <http://rpp.pe/politica/actualidad/ollanta-humala-sobre-tia-maria-no-se-puede-suspender-lo-que-no-se-ha-iniciado-noticia-797630>

21 Sitio web <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-southern-copper-anuncia-una-pausa-del-proyecto-minero-tia-maria-avance-556368.aspx>

Actualmente, el proyecto minero Tía María se encuentran suspendido, por lo que aún está pendiente que el gobierno y los representantes de la empresa definan alternativas de solución sobre aspectos socioambientales que impiden la ejecución del proyecto.

2.2. Proyecto minero Conga

2.2.1. Descripción

El proyecto Conga, cuyo titular es la Minera Yanacocha S.R.L.²², se ubica en los distritos de Encañada, Sorochuco y Huasmín de las provincias de Cajamarca y Celendín, departamento de Cajamarca²³, y situado en la cabecera de cinco cuencas hidrográficas²⁴. El proyecto consiste en la explotación de dos depósitos, Perol y Chaihuagón, con contenido de cobre, oro y plata²⁵. Actualmente, cuenta con un EIA para explotación y beneficio minero aprobado en octubre del 2010²⁶.

Asimismo, debido a la afectación a los cuerpos de agua ubicados en la zona de influencia del proyecto, se requirió la opinión técnica²⁷ vinculante a la ANA; además la DGAAM²⁸ requirió opinión técnica no vinculante al MINAGRI y a la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente (MINAM), esta última emitió opinión cuando el EIA estaba aprobado, planteando críticas y recomendaciones sobre el contenido del EIA, en el que, entre otros se cuestiona la falta de un análisis bajo un “enfoque ecosistémico”, la no consideración de la totalidad de las cuencas impactadas, y la no indicación de la real magnitud de los impactos ambientales, sobre todo respecto a la afectación de los cuerpos hídricos²⁹.

El caso es particularmente relevante debido a una serie de cuestionamientos al proyecto que se dieron tras la aprobación del EIA en el 2010, y que desencadenó en un escenario de posturas polarizadas. Los principales cuestionamientos de la población giraban en torno a la afectación de los cuerpos de agua que se encuentran dentro de la zona de influencia del proyecto, toda vez que la propuesta técnica presentada en el EIA implicaba la eliminación de cuatro lagunas: laguna Azul y Chica (en alto Jadibamba), laguna Perol (en Chirimoyo), laguna Chaihuagón y Mala (en Chaihuagón), localizados en diferentes microcuencas que prestan servicios ambientales a la población.

-
- 22 A febrero del 2010, fecha de aprobación del estudio de impacto ambiental, las principales empresas participantes de Minera Yanacocha S.R.L. eran la Compañía de Minas Buenaventura, la Newmont Minig Coporation y la Corporación Financiera Internacional.
 - 23 El proyecto se encuentra aproximadamente a 73 km al noreste de la ciudad de Cajamarca y a 585 km de la ciudad de Lima, en los distritos de Sorochuco y Huasmín de la provincia de Celendín; y en el distrito de La Encañada, en la provincia de Cajamarca. El área asociada al desarrollo del proyecto en su componente mina se encuentra en la región Jalca, a una altitud que varía entre los 3.700 y 4.262 m.
 - 24 Ubicado entre la quebrada Toromacho, río Alto Jadibamba, quebrada Chugurmayo, quebrada Alto Chirimayo y río Chaihuagón.
 - 25 Los depósitos contienen cobre, oro y plata, mediante métodos de procesamiento convencional de chancado, molienda y flotación, en una planta con capacidad nominal de 92.000 toneladas por día, lo que permitirá procesar el contenido mineral de 3,1 billones de libras de cobre y 11,6 millones de onzas de oro. Según la propuesta técnica presentada en el EIA, el minado se completará en aproximadamente 19 años, de los cuales se procesará mineral durante los 17 últimos años. Los concentrados serán transportados a un puerto de la costa norte mediante el uso de camiones para su despacho al mercado internacional.
 - 26 El EIA del proyecto Conga, fue aprobado por Resolución Ministerial N° 351-2010-MEM/AAM, aprobada con fecha 27 de octubre del 2010. El EIA fue elaborado por la consultora Knight Piésold Denver S.A., la cual se encontraba inscrita en el Registro de Consultoras del MINEM.
 - 27 La ANA señaló, entre otras observaciones, que se realice una valoración económica rigurosa de los servicios ambientales que actualmente generan los cuerpos de agua involucrados, establecer las alternativas de compensación ambiental, económica y social por todos los impactos ambientales que se generen sobre los recursos hídricos, entre otros; así como el establecimiento de medidas correctivas y preventivas para evitar la contaminación de las cuencas hidrográficas. Estas observaciones fueron subsanadas por el titular y, en agosto del 2010, la ANA emitió opinión técnica favorable sobre la viabilidad del proyecto, sustentado en el Informe Técnico N° 0064-2010-ANA-DGCRH/RBR. El Ministerio de Agricultura establece la obligación del titular de conservar, restaurar y rehabilitar las áreas que puedan verse afectadas o degradadas por la actividad minera, así como la recuperación del paisaje, manejo adecuado de residuos sólidos, proteger y cuidar sitios de reproducción o refugio y rutas de migración de fauna silvestre, entre otras. Sustentado en la Opinión Técnica N° 110-10-AG-DVM-DGAA-DGA.
 - 28 Mediante Oficio N° 828-2010-MEM-AMM de fecha 24 de mayo de 2010.
 - 29 Sitio web <http://e.gestion.pe/128/doc/0/0/4/3/9/439159.pdf>

Esto generó una serie de movilizaciones, paros y enfrentamientos que representaron la clara oposición y rechazo de un gran porcentaje de la población de Cajamarca y del Gobierno Regional de Cajamarca al EIA aprobado y al desarrollo de dicho proyecto minero. Un aspecto a considerar es que el proyecto se ubica en un área cercana a otros proyectos mineros a cargo de la Minera Yanacocha, por lo que el tema de impactos acumulativos resulta fundamental en el análisis de los conflictos generados en torno al proyecto, sobre todo teniendo en cuenta que el EIA no considera estos impactos.

Frente a este contexto, la Minera Yanacocha suspende sus actividades en noviembre del 2011³⁰, y el Gobierno Nacional declara el estado de emergencia en algunas provincias de Cajamarca³¹. Asimismo, el gobierno decide someter el EIA aprobado a un peritaje internacional con la finalidad de analizar el componente hidrológico del proyecto, y evaluar la idoneidad del estudio. Paralelamente, en diciembre del 2011 el Gobierno Regional de Cajamarca publica en el diario El Peruano la Ordenanza Regional N° 036.2011-GR.CAJ-CR, que declara de interés público regional la protección de las cabeceras de cuenca de Cajamarca, con lo cual resultaría inviable el desarrollo del proyecto minero Conga.

El resultado del peritaje internacional concluyó que el EIA reunía todas las condiciones técnicas exigibles para su aprobación; sin embargo, se recomendó mejorar la propuesta técnica como, evaluar alternativas técnicas y económicas con el objetivo de generar la menor afectación a las lagunas, así como medidas para asegurar y mejorar la disponibilidad de agua a través de la construcción de reservorios³². El mismo día en que se difunde el resultado del peritaje se declara inconstitucional la ordenanza regional promovida por el presidente regional, Gregorio Santos³³.

Pese a los resultados del peritaje, el conflicto en Cajamarca continuó latente, y las actividades del proyecto Conga siguen suspendidas³⁴. Cabe precisar que, desde noviembre del 2011, los únicos trabajos que se han ejecutado son la construcción de reservorios de agua para uso exclusivo de la población de Cajamarca, proyecto que pretende trasvasar el agua de las lagunas hacia los reservorios. La empresa minera señala que los reservorios tienen incluso mayor capacidad que las lagunas; sin embargo, para la mayoría de opositores al proyecto, los reservorios no pueden reemplazar a lagunas naturales.

De acuerdo a lo expuesto, el presente constituye un interesante caso de análisis, sobre todo teniendo en cuenta que el conflicto socioambiental se desencadena tras la aprobación del EIA, y por tanto, luego de que el titular hubiera cumplido con el procedimiento de participación ciudadana, con lo cual se esperaba que la población tiene todas sus dudas y cuestionamientos absueltos, pues debieron ser atendidos y recogidos en su oportunidad. Por lo que, los hechos suscitados llevan a reflexionar sobre la idoneidad del proceso de participación ciudadana.

30 Según las propias declaraciones del entonces primer ministro, Salomón Lerner, y de Carlos Santa Cruz, vicepresidente de Operaciones Newmont Sudamérica, en una conferencia de prensa, manifiestan que el objetivo de suspender las actividades es restablecer la paz y el diálogo en Cajamarca.

31 Se declaró la situación de emergencia por 60 días en las provincias de Cajamarca, Hualgayoc, Celendín y Comtumazá.

32 El peritaje tuvo como principal finalidad analizar el componente hidrológico del proyecto Conga, por tanto su finalidad no fue determinar si el proyecto es viable o no. Este documento técnico fue analizado por el gobierno para dar a conocer su decisión final sobre Conga. Entre las recomendaciones del dictamen pericial está el de: (i) evaluar técnica y económicamente alternativas de reubicación o desplazamiento de los desmontes del tajo Perol, para tratar de evitar que recubran a las lagunas Azul y Chica, dada su importancia, sin excluir otras alternativas de compensación hidrológica y ambiental, que pudieran presentarse y evaluarse durante la ejecución del proyecto, que sean técnica, económica, social y ambientalmente aceptables, diferentes a las aquí expuestas, (ii) mejorar la disponibilidad de agua, mediante la regulación a través de reservorios, entre otros. Esta última medida ya viene siendo implementada por Yanacocha, entre otros.

33 La Ordenanza fue declarada inconstitucional porque regulaba una materia no comprendida en el ámbito de competencia del Gobierno Regional de Cajamarca.

34 Según información del diario *Perú 21*, en febrero del 2014, Yanacocha publicó un comunicado con el que dejó muy en claro que las actividades del proyecto Conga están suspendidas desde noviembre del 2011 y que los únicos trabajos que se llevan a cabo son los relacionados con la implementación de reservorios de agua para uso exclusivo de la población.

2.2.2. Análisis de los factores que pueden afectar la eficacia del procedimiento de EIA

a) Participación ciudadana

En este caso en particular, no se llevaron a cabo mecanismos de participación ciudadana en la etapa anterior a la elaboración del EIA, toda vez que el EIA del proyecto Conga se comenzó a elaborar con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 028-2008-EM,³⁵ reglamento en el que por primera vez se establece la obligación de realizar mecanismos de participación ciudadana antes de la elaboración del EIA en el sector minero.³⁶

A partir de los documentos revisados³⁷, se observa que, durante la etapa de elaboración del EIA, el titular cumplió con más del mínimo de mecanismos de participación requeridos en las normas de participación ciudadana del sector minero³⁸, en tanto se realizó 2 talleres participativos³⁹, se distribuyó material informativo, se realizaron encuestas y entrevistas con grupos focales en los 11 caseríos del área de influencia directa (AID), entre otros mecanismos.

En los talleres se contó con la presencia de una autoridad regional, se informó sobre los avances y resultados en la elaboración del EIA, así como del marco normativo que regula la evaluación de estudio ambiental por parte de la autoridad competente⁴⁰. Asimismo, se registraron aportes, comentarios y observaciones de la población⁴¹; las principales observaciones que la población formuló estaban relacionadas con la gestión del agua (cantidad, calidad, estacionalidad, manejo de las lagunas y cuencas, fiscalización, monitoreo), capacitación y oportunidades de empleo, contingencias ambientales tras el cierre de la mina, beneficios para las AID, contaminación ambiental (suelo y ruido).

Las respuestas del titular, que figuran en el documento de sistematización de las observaciones, son concisas y no brindan mayor detalle respecto a cómo el titular cumplirá a lo que se está comprometiéndose con la población. Si bien estas actividades se llevaron a cabo durante la elaboración del EIA, los 2 talleres participativos se realizaron 2 meses antes de que el titular presentara el EIA ante la DGAAM, por lo que se asume que se encontraban en una etapa final de elaboración del documento, debiendo contar con la información necesaria para comunicar de manera más precisa a la población.

35 Según se especifica y argumenta en el propio EIA, aprobado mediante Resolución Directoral N° 351-2010-MEM/AAM del 27 de octubre del 2010.

36 Según lo establecido en la Tercera Disposición Transitoria y final del Decreto Supremo N° 028-2008-EM: "Para los Estudios de Impacto Ambiental o Estudios de Impacto Ambiental Semidetallado de proyectos de explotación y beneficio que a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto Supremo se encuentren en elaboración o concluidos, no será exigible la realización de mecanismos de participación ciudadana antes del inicio de la elaboración de dichos estudios. Para efectos de esta disposición, la fecha de inicio de la elaboración del estudio ambiental deberá acreditarse documentadamente al momento de presentar la solicitud de aprobación del estudio, ante la autoridad competente".

37 Se revisó el plan de participación ciudadana, presentado por Minera Yanacocha S.R.L. en el que se anexan las listas de participantes, cartillas informativas y demás documentos entregados a la población durante la etapa de elaboración del EIA.

38 La Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM/DM establece que, durante la elaboración del EIA, el titular minero deberá coordinar, con la autoridad competente de la región donde se desarrollará el proyecto minero, la realización de por lo menos un taller participativo y cualquier otro de los mecanismos de participación ciudadana previstos (...).

39 Respecto a los talleres participativos, estos se realizaron el 10 y 11 de diciembre del 2009, respectivamente, ambos presididos por un representante de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cajamarca (DREM). El primer taller, realizado en el caserío Quengo Río Alto, contó con un alto número de participantes (491 personas), casi 5 veces más que el segundo taller, que fue realizado en la provincia de Celendín (90 personas). El taller en el caserío de Quengo Río Alto corresponde a un área de influencia directa, mientras que el celebrado en Celendín, a un área de influencia indirecta del proyecto.

40 El material informativo que se repartió en los talleres participativos comprende dos cartillas que se distribuyeron entre los asistentes a los talleres. Los títulos de las cartillas son: "Dos historias para pensar juntos" y "¿Qué es un EIA?".

41 En el PPC, se anexa la "Sistematización de preguntas y respuestas del taller informativo diciembre 2009" - Taller rural (11 caseríos) y del taller urbano (Celendín), efectuados de manera escrita y oral.

Durante el proceso de evaluación del EIA, el titular cumplió con presentar el PPC, el cual fue aprobado por la DGAAM, y que incluye mecanismos de participación ciudadana para el AID y área de influencia indirecta (All) del proyecto⁴². Durante esta etapa, se mantuvieron varios de los mecanismos de participación⁴³, y se realizó la audiencia pública el 31 de marzo del 2010⁴⁴.

El proyecto Conga contiene un análisis sobre la línea base social, que incluye información detallada sobre la situación demográfica, económica, cultural y socioambiental de las poblaciones en el AID y All del proyecto. Un tema sobre el cual reflexionar es la línea base elaborada para identificar el AID y All, puesto que, tras la audiencia pública existió un buen grupo de pobladores que se sintieron excluidos del proceso, y solicitaron ser parte del AID, a lo que el titular respondió explicando las razones técnicas de la no inclusión. Esta información que explica las razones técnicas no figura con mayor detalle en el documento de aprobación del EIA; sin embargo, este cuestionamiento figura como absuelto.

Además, contrastando el informe presentado en el 2011 por el MINAM con estudios publicados en medios de prensa, y con el informe elaborado por el gobierno regional⁴⁵, todos coinciden en que el EIA no consideró el total de las cuencas afectadas. El informe del MINAM incluso afirma que “las mejores condiciones de producción agropecuaria forestal, ocupación de tierras, desarrollo de poblados, entre otros, se localizan en la parte media y baja de las cuencas involucradas, áreas no consideradas en el EIA”⁴⁶. La determinación de una adecuada línea de base respecto al área de influencia del proyecto es de vital importancia, porque a partir de ello se identifica a la población involucrada y que será el público objetivo de los mecanismos de participación ciudadana⁴⁷.

Lo anterior explicaría por qué pese al trabajo de relacionamiento comunitario, realizado durante la etapa de participación ciudadana con la población dentro del área de influencia (a través de charlas informativas constantes sobre la estrategia de mitigación de los impactos ambientales del proyecto, e incluso a través de la firma de preacuerdos para la realización de obras de infraestructura, servicios y trabajo), se desencadenó un escenario de conflicto tras la aprobación del EIA, puesto que los principales

42 Según figura en el PPC los mecanismos obligatorios previsto en el PPC tienen como público objetivo al área de influencia directa (AID) del proyecto, que comprende a 11 caseríos pertenecientes a los distritos de Sorochucho, Encañada y Huasmín; mientras que los mecanismos complementarios están dirigido tanto al AID como al All rural, estos dos últimos comprenden 21 caseríos y el área de influencia indirecta urbana, que comprende a 5 distritos.

43 Mecanismos como encuestas, entrevistas y grupos focales, visitas guiadas a las instalaciones del proyecto, uso de medios tradicionales, monitoreo y vigilancia ambiental participativa; y adicionalmente se distribuyó información para dar a conocer el contenido del EIA, tales como cartillas sobre la línea base ambiental y social, responsabilidad sobre el recurso, plan de relacionamiento comunitario y estrategia de manejo ambiental.

44 Durante la audiencia, se formularon en total 190 preguntas por escrito y 57 verbalmente, que incluyeron pronunciamientos de varios participantes, grupos, asociaciones, comunidades campesinas quienes enviaron sus observaciones por intermedio de sus municipalidades o del Gobierno Regional de Cajamarca a la DGAAM. Asimismo, los caseríos de Toromocho, Hualgayoc, Bambamarca, Maraypata, Centro Poblado Quengorio Bajo, señor Santos Basilio Garay Ramos solicitaron ser considerados como AID.

Se llevó a cabo en el caserío de San Nicolás (distrito de la Encañada), el cual fue presidido por la DGAAM y contó con la presencia de aproximadamente 3.000 personas, incluyendo autoridades regionales, locales y la comunidad, así como otros grupos de interés del AID y del All. Asimismo, se instalaron tres oficinas de información permanente en Celendín, Huasmín y Sorochucho, donde se brindó información sobre el proyecto. Como parte de los mecanismos complementarios de participación se realizaron reuniones con representantes de los caseríos de las AID y All. Algunos medios de comunicación han cuestionado el lugar donde se llevó a cabo la Audiencia Pública, incluso han afirmado que el “95 % de las áreas a explotar pertenecen a los distritos de Sorochucho y Huasmín de la provincia de Celendín y sólo el 5% al distrito de La Encañada. (...) el MINEM programó la Audiencia Pública en el caserío mencionado, y sin que se haya hecho la difusión necesaria”.

45 Informe técnico sobre las observaciones y comentarios al EIA del proyecto Conga, elaborado por el Gobierno Regional de Conga. Según el informe del Gobierno Regional de Cajamarca, el ecosistema donde se ubica el proyecto Conga abastece de agua, directa e indirectamente, a 84 centros poblados conformados por 17.861 habitantes (Censo 2007, INEI) ubicados en los valles de las 5 cuencas mencionadas. Informe disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/338C850BC5F8E38F05257A3D0060F9E2/\\$FILE/INFORME_01_EQUIPO_T%C3%89CNICO-Final.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/338C850BC5F8E38F05257A3D0060F9E2/$FILE/INFORME_01_EQUIPO_T%C3%89CNICO-Final.pdf)

46 Página 6 del Informe 001-2011, disponible en <http://e.gestion.pe/128/doc/0/0/4/3/9/439159.pdf>

47 Según se especifica en el Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, los procesos de participación ciudadana se deben dar en área de influencia del proyecto, definido como aquel espacio geográfico sobre el que las actividades mineras ejercen algún tipo de impacto ambiental y social, la cual está constituida por aquella que se determine sustentadamente en el estudio ambiental respectivo. La población dentro del área de influencia de la actividad minera es el público objetivo de los procedimientos de participación ciudadana. De ahí la importancia de realizar una adecuada definición del AID y All de los proyectos.

cuestionamientos se obtuvieron de la población ubicada fuera del área de influencia identificada y de actores urbanos, los cuales también corrían el riesgo de ser impactados por la actividad extractiva.

Asimismo, de la revisión de los comentarios y preguntas formulados en la audiencia pública, se observa que, adicionalmente a la preocupación por la gestión del recurso hídrico, varios de los cuestionamientos giran en torno a oportunidades de desarrollo económico y social que el proyecto puede generar en las comunidades en las AID e AI. Es así que, tras el proceso de participación ciudadana, el titular adquirió una serie de compromisos sociales con la población en materia de infraestructura vial rural, electrificación rural, sistema de agua y saneamiento, infraestructura de riego, promoción del desarrollo agropecuario y forestal, apoyo a la prevención de desnutrición crónica, compromisos sociales de educación y fortalecimiento institucional⁴⁸.

Un aspecto adicional a tomar en cuenta es que el PPC se llevó a cabo antes de que se iniciaran los conflictos descritos en el punto 2.2.1 y antes de las recomendaciones dadas a partir del dictamen pericial, por lo que la información difundida a través de los mecanismos de participación ciudadana requería una serie de ajustes, con la finalidad de presentar el impacto ambiental del proyecto en su real magnitud.

De la información descrita, se aprecian tres aspectos del proceso de participación ciudadana durante la elaboración y evaluación del EIA del proyecto Conga que influiría en los posteriores conflictos. El primero se relaciona con la identificación de la población en el AID y AI, toda vez que existió población que solicitó ser incluida dentro del AID argumentando que también era susceptible de sufrir los impactos ambientales del proyecto. Segundo, se observa que varias de las discusiones durante el proceso de participación ciudadana se llevaron a cabo en términos de ofrecimiento de obras y beneficios a la población ubicada en el área de influencia del proyecto, y no necesariamente respecto a la conveniencia ambiental del proyecto. El tercero está relacionado con la calidad e idoneidad de la información contenida en el EIA, el cual fue cuestionado tras su aprobación, por lo que durante el proceso de participación ciudadana no se habría informado sobre la real dimensión del proyecto. Un tema adicional es que, durante el proceso de participación ciudadana y evaluación del EIA no se observa presencia del MINAM; su intervención fue en una etapa posterior a la aprobación del EIA.

b) Factores del contexto político y social

Los conflictos desatados en la etapa posterior a la aprobación del EIA, y que continuaron e incluso se intensificaron durante la realización del peritaje internacional, son reflejo del fuerte componente “político-social” detrás de los conflictos ocasionados.

A fines del 2011, los cuestionamientos al proyecto Conga desencadenaron en una crisis que resultó en un escenario de posturas polarizadas y conflictos socioambientales, en los que se pueden identificar tres posiciones.

Una primera, a favor del proyecto, refleja la postura de aquellos vinculados a la actividad extractiva, tales como técnicos/operadores de la actividad minera, empresas mineras y empresas vinculadas a actividades complementarias a la minería, así como de actividades ligadas a la industria, comercio, rubro servicios en Cajamarca. Para este grupo, las actividades mineras en la región son necesarias para incentivar una economía regional que promueva el desarrollo.

Una segunda postura es la de aquellos actores que se oponen al proyecto, similar a un paraguas que alberga diversos discursos. Por un lado están los pobladores rurales, aquellos no articulados al comercio

48 Información consignada en el EIA, aprobado mediante Resolución Directoral N° 351-2010-MEM/AAM del 27 de octubre del 2010.

en la ciudad que ven a la minería como una actividad externa que afecta sus condiciones de vida, generadora de mayor delincuencia, caos, etc. Algunas de estas poblaciones no fueron incluidas dentro de las zonas de influencia del proyecto minero, pese a que, como varios estudios han corroborado, también se verían afectadas. Está el grupo que rechaza el proyecto por los impactos negativos al ambiente y, en concreto, al recurso agua, debido a la desaparición de las lagunas. Un tercer actor es el Gobierno Regional de Cajamarca, cuya oposición fue y es liderada por su presidente regional, Gregorio Santos, quien es el principal líder del movimiento antiminero en Cajamarca, y quien ha liderado varias de las marchas y protestas que se han suscitado en la región.

Una tercera posición más reflexiva, es la de actores que no se oponen totalmente a la ejecución del proyecto, sino que promueven su desarrollo sostenible en armonía con otros sectores productivos, y que fomentan el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana.

Finalmente, para entender la complejidad del conflicto, es preciso mencionar la presencia de la Minera Yanacocha por más de 20 años en la región de Cajamarca, y el rechazo de muchos pobladores rurales que sienten que las ganancias generadas por la explotación de los minerales durante todos estos años no han generado ningún beneficio para ellos. Asimismo, el historial de la empresa muestra que esta no ha desarrollado en el pasado buenas relaciones con la población, y además se ha visto inmersa en conflictos por problemas de contaminación ambiental⁴⁹. Por tanto, un tema de fondo está relacionado con la propia industria “minera” personificada en la “Minera Yanacocha” y como esta se ha venido desarrollando en la región de Cajamarca.

2.3. Proyecto de exploración sísmica 2D en el Lote 108

2.3.1 Descripción

El proyecto de Exploración Sísmica 2D en el Lote 108⁵⁰ se ubica en la provincia de Oxapampa, departamento de Pasco, y en las provincias de Chanchamayo y Satipo, departamento de Junín, en la selva central del Perú. El titular del proyecto es la empresa Pluspetrol E&P S.A. (en adelante Pluspetrol), quien firmó un contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos con Perúpetro en diciembre del 2005⁵¹.

El proyecto de Sísmica 2D consiste en el tendido de 28 líneas sísmicas en un área de 881 km⁵², mediante las cuales se estudiaría el subsuelo, con la finalidad de determinar la existencia de hidrocarburos, tales como gas natural y petróleo⁵³. El proyecto consta de tres etapas, la primera es la de movilización y habilitación de campamentos; la segunda, consiste en la adquisición de datos (en la que se realizan las actividades de topografía, apertura de líneas y perforación de hoyos, principalmente); y la tercera es la de abandono definitivo, en la que se plantea la revegetación y la desmovilización.

49 El 2 de junio del 2000 un camión de una empresa contratada por Yanacocha derramó 151 kilos de mercurio líquido de propiedad de la Minera Yanacocha a lo largo de 27 km de vía que atraviesa la comunidad de Choropampa. Unas 750 personas (40% de ellas menores de edad) sufrieron las secuelas de la intoxicación por mercurio. Las quejas de la población por una serie de malestares físicos continúan hasta hoy. Mayor información disponible en www.elcomercio.pe/ciencia/planeta/11-anos-derrame-mercurio-sintomas-persisten-choropampa-noticia-761410.

50 El Lote 108 abarca los departamentos de Pasco, Junín, Ayacucho, Ucayali y Cusco.

51 Petroperú es el ente encargado de negociar y celebrar los contratos de hidrocarburos. Decreto Supremo N° 042-2005-EM - Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, Artículo 6° incisos a) y b) y Artículo 10° inciso a).

52 En el contrato de licencia, la cláusula 4.6.1 señala que la primera fase de exploración el tendido de líneas sísmicas es de 250 km.

53 La actividad de sísmica 2D radica en la generación de ondas, mediante una detonación controlada, que, al registrarse el eco de sus rebotes, se obtiene como resultado imágenes de la profundidad de la tierra y de lo que puede encontrarse en ella.

Pluspetrol presentó los términos de referencia (TdR)⁵⁴ y su PPC⁵⁵ a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE)⁵⁶, que luego de ser aprobados presentó el EIA del proyecto, el cual fue aprobado en agosto del 2013⁵⁷. El EIA señala los impactos ambientales que el proyecto puede generar relacionados con la pérdida del *top soil*⁵⁸, la modificación de la capacidad productiva, la alteración de la calidad del aire, de los niveles de ruido, de la diversidad florística, la reducción y pérdida del hábitat de la fauna, la afectación su desplazamiento; y, respecto de los impactos sociales se señala la perturbación de las actividades económicas tradicionales y comerciales, la generación de desconfianza por la presencia de la fuerza laboral, entre otros, asimismo se menciona que el proyecto se superpone con el territorio de 33 comunidades nativas en 11 distritos y, parcialmente, se superpone con la zona de amortiguamiento del Bosque de Protección San Matías-San Carlos.

La evaluación y valoración de los factores ambientales se realizó tomando en cuenta las opiniones técnicas⁵⁹ del SERNANP y la ANA, respecto de la zona de amortiguamiento superpuesta al área del proyecto y de los recursos hídricos incluidos en dicha área respectivamente. Ambas autoridades emitieron opinión favorable al EIA, luego de que Pluspetrol subsanó las observaciones planteadas.⁶⁰

54 Presentado el 23 de marzo del 2012 y aprobado el 16 de mayo del 2012 mediante Oficio N° 895-2012/MEM-AAE, basado en el Informe Técnico N° 061- 2012-MEM-AAE/MMR.

55 Se aprobó mediante Oficio N° 894-2012/MEM-AAE, que contiene el Informe Técnico N° 060-2012MEM-AAE/MMR.

56 Decreto Supremo N° 012-2008-EM - Reglamento de Participación Ciudadana para la Realización de las Actividades de Hidrocarburos, Artículo 15°.

57 Resolución Directoral N° 215-2013-MEM/AAE de fecha 2 de agosto del 2013.

58 El top soil es la capa superficial de tierra orgánica que permite el crecimiento de vegetación en la superficie. Ver: <http://www.yanacocha.com.pe/proceso-de-produccion/> (ver definición del top soil en la etapa de preminado).

59 Las opiniones señaladas en el texto son:

- SERNANP: El proyecto de exploración sísmica 2D se superpone parcialmente con el bosque de Protección San Matías-San Carlos, el cual es considerado como un Área Natural Protegida, por lo que el SERNANP tiene competencia para emitir opinión técnica sobre la compatibilidad del bosque con la actividad hidrocarburífera de la cual la DGAAE solicita opinión.

El SERNANP, en un primer momento, formuló observaciones al EIA, de las cuales se describirán las más resaltantes a continuación:

- i. El EIA señala que se utilizarán líneas de 2 m y que la actividad generará un desbroce que eliminará o cortará especies arbustivas o herbáceas, incluyendo las arbóreas, por lo que su recomendación fue que se reduzca de 2 m a 1.5 m las líneas que ingresen al Bosque de Protección San Matías-San Carlos.
- ii. El EIA no delimitó correctamente el área de influencia indirecta. Los criterios planteados no tuvieron sustento, lo que no consideraba que diferentes comunidades se desplazan por el bosque de protección para obtener sus recursos, generando que los impactos del proyecto no se ajusten a la realidad.
- iii. La apertura de hoyos, el uso del taladro portátil y de compresores causarán ruido en la zona de trabajo y sus alrededores inmediatos de las comunidades que habitan en el lugar, por lo que se le pide a Pluspetrol que indique el número de detonaciones que se realizarán por día y se presente un estimado del nivel de ruido que emitirán esas detonaciones.

También se realizaron observaciones específicas sobre los componentes bióticos, abióticos y componente social a la línea base del proyecto.

- DGAAA del Ministerio de Agricultura y Riego: A fin de proteger los recursos naturales renovables, la flora y fauna silvestre, entre otros y evitar se modifique su estado natural, los proyectos deben contar con la opinión técnica favorable de la Dirección General de Asuntos Ambientales del MINAGRI.

Las observaciones al EIA formuladas fueron, entre otros aspectos, las siguientes: (i) cómo se aplicará permanentemente el encuentro con la fauna y adjuntar su procedimiento; (ii) incluir en el plan de revegetación las especies endémicas y amenazadas, así como su reubicación, entre otros y (iii) establecer en el plan de desbosque la identificación de especies forestales intervenidas y su reposición. Las observaciones fueron subsanadas adecuadamente por Pluspetrol.

- ANA: Formuló 25 observaciones al proyecto, hizo referencia, en uno de los informes técnicos, al uso del agua previamente tratada y la disposición de efluentes domésticos de los campamentos sub-base del proyecto, ubicados en los distritos de Pichanaki, Villa Rica y Puerto Ocopa. Otras observaciones están referidas a: (i) presentar un balance de agua a nivel operacional de las actividades, precisando los valores de agua o valores a requerir, agua generada, volumen a reusar, pérdidas y el flujo de agua residual según corresponda por el tipo de actividad; (ii) presentar un cuadro comparativo de la evaluación de sedimentos con la normativa de referencias utilizada; (iii) caracterizar las fuentes de abastecimiento de agua para las actividades, en especial de la perforación de hoyos de disparo que requiere de agua. Dicha observación se realizó considerando que gran parte de la población se abastece de las aguas del río, acequia y manantial; y (iv) identificar impactos y medidas preventivas para evitar la afectación de la calidad de agua y cantidad de lo manantiales de uso doméstico y aguas subterráneas que especifica en el EIA.

60 Oficio N° 415-2013-ANA-DGCRH, basado en el Informe Técnico N° 033-2013-ANA-DGCRH.

2.3.2. Análisis de los factores que pueden afectar la eficacia del procedimiento de EIA

a) Participación ciudadana

En mayo de 2012, Pluspetrol presentó a la DGAAE el PPC para su evaluación, siendo aprobado ese mismo mes y año. A partir de ello, Pluspetrol realizó los talleres informativos antes de la elaboración del EIA desde el 26 de junio al 9 de julio del 2012, sumando en total 46 talleres en 34 comunidades nativas y en 11 distritos; durante la elaboración del EIA se realizaron 44 talleres realizados desde el 28 de agosto al 8 de setiembre. En dichos talleres la población dio a conocer sus principales preocupaciones relacionados a la afectación de la actividad de exploración en el ambiente, específicamente en los ríos, fauna, flora, cultivos; adicionalmente, se refirieron a preocupaciones sociales relacionadas a la mano de obra para los miembros de la comunidad, el pago de indemnización en caso de daños, entre otros.

Si bien el informe que sustenta la resolución de aprobación del EIA hace referencia a los impactos ambientales, no menciona las preocupaciones de la población, tampoco hace una valoración de estas ni especifica cómo Pluspetrol las ha absuelto.

Cabe indicar que el idioma en que se realizó el taller fue en el castellano; no obstante, se realizaron las traducciones correspondientes en los idiomas o dialectos de las comunidades. Al respecto, es preciso indicar que solo en uno de los informes se especifica la traducción en la lengua asháninka, los demás omiten este tema, incluyendo los datos de los traductores. Este aspecto resulta relevante; dado que conforme a la normativa vigente⁶¹, el taller se debe llevar a cabo en el idioma español y, obligatoriamente, en el idioma que sea de uso común y mayoritario en la zona, de esta manera se asegura que los asistentes comprendan el desarrollo del proyecto y brinden aportes, recomendaciones u observaciones.

Pluspetrol implementó otros mecanismos de participación ciudadana como 3 audiencias públicas y otros mecanismos complementarios⁶² como buzones de observaciones y sugerencias, a través de los cuales los interesados pudieron formular observaciones y comentarios que fueron respondidos por la empresa. La DGAAE⁶³ se limitó a verificar la aplicación de dichos mecanismos mediante los medios de prueba presentados por Pluspetrol, sin realizar observaciones de fondo respecto de la pertinencia de las respuestas a las observaciones de la población.

Por tanto, si bien la empresa ha cumplido con los requisitos formales establecidos en la normativa vigente para la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, no se evidencia la incorporación de los comentarios de la población del área de influencia del proyecto, a fin de que se eviten o mitiguen los impactos ambientales y sociales negativos y maximizar aquellos impactos positivos⁶⁴.

A partir de las entrevistas con representantes de los actores involucrados⁶⁵ y de la participación en el foro organizado por la Municipalidad Distrital de Pichanaki, se evidenció el rechazo de los pobladores a la ejecución del proyecto, a pesar de los mecanismos de participación implementados, en tanto

61 Resolución Ministerial N° 571-2008-MEM-DM - Lineamientos para la participación ciudadana en las actividades de hidrocarburos, Artículo 9° numeral 3 y Artículo 11°.

62 Decreto Supremo N° 012-2008-EM - Reglamento de Participación Ciudadana para las Actividades de Hidrocarburos, Artículo 12° y Resolución Ministerial N° 571-2008-MEM-DM - Lineamientos para la participación ciudadana en las actividades de hidrocarburos, Artículo 14°.

63 La documentación referida al buzón como las actas de apertura de los mismos obra en el expediente respectivo.

64 Decreto Supremo N° 012-2008-EM - Reglamento de Participación Ciudadana para las Actividades de Hidrocarburos, Artículo 2°.

65 Entrevistados: Ruth Buendía, representante de Central Asháninka del Río Ene, quien manifiesta que debió realizarse una consulta previa antes de que el Estado permita que inversionistas entren en su comunidad. Piensa que el Estado está jugando con la seguridad de las comunidades, ya que no son tomados en cuenta en las decisiones del gobierno. Iván Brehaut, especialista en Relaciones Comunitarias de Pluspetrol, quien manifiesta que se han realizado más de 134 talleres informativos y también se han realizado las audiencias públicas conforme a Ley, para lo cual señaló que se cuentan con todos los documentos que acreditan lo dicho por su persona. Por lo general, defiende que la empresa ha cumplido con todos los requerimientos legales, como permisos, licencias, etc. Municipalidad Distrital de Pichanaki, sus representantes declaran que mantienen una posición parcial sobre el proyecto, el que debe cumplir con los requerimientos de Ley. Consideran que hay mucha desinformación por parte de la población y que por ello se genera conflicto. Asimismo, recalcan que así como se exigen derechos, la población tiene deberes y uno de ellos es el de informarse, dejando en claro que también debería mejorarse los mecanismos de información.

desconocieron su realización. Este problema se genera por la falta de determinación del AID o All del proyecto. Si bien las normas sobre participación ciudadana contemplan una definición general de dichos conceptos, es recomendable que existan lineamientos específicos que faciliten la determinación de ambas áreas.

Asimismo, la posición de la población de Pichanaki se sustenta principalmente en la desconfianza del desarrollo de proyectos de inversión debido a las experiencias de contaminación vividas en otras comunidades⁶⁶, por lo que pretenden evitar la generación de impactos ambientales y sociales en su “territorio”. También manifestaron que de acuerdo al Convenio 169 de la OIT debieron ser previamente consultados.

b) Factores del contexto político y social

En el presente caso, las posiciones son divididas, por lo que se presenta un grado considerable de conflictividad. Si bien, en un inicio, el caso no ha tenido una repercusión mediática a nivel nacional que evidencie la oposición al proyecto, a finales del año 2014 y en los tres primeros meses del 2015, se evidenció la oposición del proyecto a través de los medios de comunicación. Por otro lado, del trabajo de campo realizado se pudo verificar que la población no aprueba el proyecto en su totalidad.

Las razones pueden sustentarse en distintos factores: (i) la desinformación y confusión sobre el desarrollo del proyecto y del procedimiento de evaluación ambiental, (ii) la desconfianza en las autoridades y en los inversionistas por experiencias pasadas o que aún mantienen repercusiones en el presente, (iii) falta de acción del Estado respecto de actividades económicas preponderantes en la zona, (iv) la prioridad de la actividad de la agricultura antes que otras actividades económicas, y/o (v) la obtención de beneficios económicos a partir del desarrollo del proyecto, como la compensación.

Los actores clave del presente caso como parte de la sociedad civil son: las comunidades nativas involucradas del proyecto, la población de Pichanaki, CARE Asháninka⁶⁷ y el Frente de Defensa Ambiental, principalmente. Otros actores relevantes son la empresa Pluspetrol, y el gobierno nacional y local.

El Frente de Defensa Ambiental liderado por Roberto Carlos Chavarría, opositor clave del desarrollo del proyecto en la zona, convocó un paro el 22 de setiembre de 2014, el cual duró aproximadamente 4 días y culminó con la promesa del gobierno de la instalación de una mesa de diálogo, que fue instalada hasta después de 5 meses, lo cual generó que el conflicto suscitado en el paro se reinicie en febrero de 2015 con enfrentamientos que dejaron el saldo de 1 muerto⁶⁸.

En febrero de 2015 se programó la instalación de una nueva mesa de diálogo; sin embargo, no tuvo éxito debido a que los opositores y representantes del gobierno no se pusieron de acuerdo sobre el lugar de realización⁶⁹. Paralelamente a dicho suceso, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) instaló una oficina de atención de denuncias ambientales e información al ciudadano

66 Pluspetrol tiene una concesión en el Lote 1AB (ahora Lote 192), ubicado en Loreto, donde se han producido daños ambientales por los pasivos ambientales de hidrocarburos. La información al respecto ha sido difundida a la población mediante videos por Ricardo García, un cura español que radica en Pichanaki.

Véase nota de prensa de El Comercio: <http://elcomercio.pe/peru/junin/que-desato-conflicto-pichanaki-noticia-1793117>.

67 CARE Asháninka es otro opositor al proyecto al denunciar que el proyecto se viene desarrollando sin que se haya implementado el proceso de consulta previa que contempla el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) - SERVINDI. MINEM desconoce Consulta Previa en el Lote 108. <http://www.servindi.org/actualidad/118016>

68 Sitio web <http://elcomercio.pe/peru/junin/que-desato-conflicto-pichanaki-noticia-1793117>

Sitio web <http://rpp.pe/peru/actualidad/lo-que-debes-saber-para-entender-que-esta-pasando-en-pichanaki-noticia-768837>

69 Los opositores y el gobierno estuvieron en desacuerdo sobre el lugar donde se llevaría a cabo; mientras que el Frente de Defensa Ambiental quería que la reunión se llevara en la Plaza de Armas de Pichanaki, el gobierno contaba con que la mesa de diálogo se llevara a cabo en las instalaciones del Instituto Nacional de Innovación Agraria del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) - Correo. Pichanaki retomaría paralización este 22 de marzo. <http://diariocorreio.pe/ciudad/pichanaki-retomaria-paralizacion-este-22-de-marzo-566540/>

en Pichanaki con la finalidad de fortalecer el trabajo de fiscalización ambiental que se realiza en Junín⁷⁰. Finalmente, el gobierno programó una mesa de diálogo para el 22 de marzo de 2015, de la cual no se tiene mayor información.

En el presente caso no se denota una posición clara respecto al desarrollo del proyecto por parte del gobierno; sin embargo, a partir del análisis expuesto se puede apreciar que las autoridades involucradas en la revisión del proyecto se limitan a lo dispuesto en la normativa vigente, verificando el cumplimiento de las formalidades legales, y no se preocupan por realizar trabajos de campo en los que se verifique la adecuada implementación de los mecanismos de participación y que las preocupaciones en torno a temas ambientales sean incorporados de manera adecuada.

2.4. Ampliación del Lote 88

2.4.1. Descripción

En los años ochenta se descubren los yacimientos de gas de Camisea en el Lote 88. Por ello, en 1999 el gobierno peruano manifestó la prioridad de impulsar la explotación de gas, y declaró de necesidad e interés nacional el desarrollo del proyecto Camisea⁷¹, sustentado en que su ejecución permitirá al país contar con una nueva fuente energética, con precios más asequibles y mayor producción para el mercado interno y externo.

Tras un concurso público en el 2000, las empresas Pluspetrol Perú Corporation (sucursal peruana), Hunt Oil Company of Perú L.L.C (sucursal peruana), SK Corporation (sucursal peruana) e Hidrocarburos Andinos S.A.C. (el consorcio) suscriben un contrato de licencia⁷² con Perupetro S.A., para la explotación de hidrocarburos en los Lotes 88 y 56. Posteriormente, en el 2002 la Dirección General de Asuntos Ambientales⁷³ del MINEM aprobó el EIA⁷⁴ del proyecto Camisea, e inició operaciones el mismo año.

Tras la creciente demanda en el mercado nacional de gas natural, se determinó la necesidad de identificar nuevas reservas de gas natural, por lo que Pluspetrol propuso ejecutar el proyecto “Ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo en el Lote 88”, el cual consiste en la realización de tres subproyectos: (i) prospección sísmica 2D (197 Km) y 3D (297.03 km²), (ii) perforación de pozos exploratorios en 6 locaciones (San Martín Norte, Kmaro Este, Kimaro Oeste, Kimaro Centro, Armihuari Sur y Armihuari Norte), en cada una se perforarían tres pozos; dos exploratorios y uno inyector, y (iii) el tendido de una línea de conducción de gas natural entre las locaciones San Martín Este y San Martín 3, de aproximadamente 10.5 km.

El proyecto se desarrollará en el Lote 88 ubicado en la cuenca del Bajo Urubamba, distrito de Echarati, provincia de La Convención, departamento de Cusco. Al interior del Lote 88 se encuentra la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Manu (ZdA PNM) y la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros (RTKNN) y el territorio de las comunidades nativas de Segakiato, Cashiriari y Ticumpinia.

70 Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 008-2015-OEFA/CD del 17 de febrero de 2015, publicada el 25 de marzo de ese mismo año, se dispuso la instalación de una Oficina de Enlace a la Oficina Desconcentrada del OEFA en Junín en un plazo de 60 días hábiles. Véase también: Actualidad Ambiental. Junín: OEFA crea nueva oficina en Pichanaki para fortalecer la fiscalización ambiental.

71 Decreto de Urgencia N° 022-99 de fecha 21 de abril de 1999.

72 Aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2000-EM.

73 Actualmente la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos.

74 Resolución Directoral N° 121-2002-EM/DGAA de fecha 24 de abril de 2002 aprobó en forma definitiva el estudio de impacto ambiental del Lote 88.

En el 2011 Pluspetrol inició el proceso de evaluación ambiental, que culminó en el 2014 con el otorgamiento de la certificación ambiental⁷⁵ a pesar de la fuerte oposición por parte de la sociedad civil, que alegaba la generación de impactos negativos por el desarrollo del proyecto en la salud y vida de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la RTKNN, así como en el ecosistema de la ZdA PNM.

Durante la evaluación ambiental, los pronunciamientos⁷⁶ de las autoridades públicas respecto del EIA fueron favorables, las cuales se basaron en el planteamiento de una serie de observaciones de carácter ambiental y social.

Asimismo, la DGAAE emitió observaciones⁷⁷ al EIA, enfocadas principalmente en especificar la descripción clara de la ubicación de las actividades del proyecto en las que se encuentran las comunidades nativas, la presentación de un mapa del AID y AI del proyecto que permita observar las líneas sísmicas que se encuentran al interior de los territorios indígenas; también, se solicitó indicar el área total que abarcará el proyecto detallando el área utilizada por cada subproyecto, así como un cuadro resumen que, en forma clara y sencilla, se especifique los impactos ambientales directos, indirectos, acumulativos y sinérgicos por separado y las medidas de prevención y mitigación de dichos impactos. De igual manera, se requirió plantear otras alternativas que no dispongan la descarga de efluentes industriales a un cuerpo de agua, especificar el área que sería afectada y la densidad de plantones a revegetar por especie, por unidad de vegetación considerando los componentes del proyecto y, a ello, añadir un programa de rescate y/o traslado de flora y fauna para el tratamiento de especies endémicas y otras especies que resulten nuevas para la ciencia.

El análisis del presente caso resulta relevante debido a que el proyecto involucra la ejecución de actividades al interior de una zona de amortiguamiento y de una reserva territorial en la que habitan pueblos indígenas, ambos aspectos no fueron óbice para la aprobación del proyecto.

75 Mediante Resolución Directoral N° 035-2014-MEM/AAE.

76 Las opiniones técnicas emitidas fueron las siguientes:

- SERNANP: La entidad informó que el proyecto es compatible con los objetivos del área natural protegida y con la naturaleza jurídica y condiciones naturales del Parque Nacional del Manu. Posteriormente, durante la evaluación ambiental observó principalmente la falta de identificación de los espacios más adecuados para la instalación de los depósitos temporales de almacenamiento de residuos peligrosos, la determinación de las especies amenazadas en cada formación vegetal y su categoría de conservación nacional o internacional. Por otro lado, para el análisis y valorización de impactos, precisó considerar el endemismo de flora y fauna, además de especies que posean categorías de amenaza. Asimismo, solicitó especificar las medidas de mitigación de los impactos que generará la construcción de campamentos, helipuertos o zonas de descarga, tomando en cuenta la protección de las cuencas hidrográficas. Dichas observaciones fueron subsanadas por Perupetro, por lo que SERNANP procedió a emitir opinión técnica favorable sobre el EIA.
- ANA: En marzo del 2012 emitió opinión técnica favorable al EIA, pero antes de ello solicitó garantizar la no afectación a los pozos de agua producto de la ejecución de las operaciones, más aún si las comunidades hacen uso de los manantiales, pozos subterráneos, entre otros.
- Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos del Ministerio de Cultura: Un tema que causó mayor debate fue la opinión técnica emitida por el Viceministerio de Interculturalidad el 12 de julio del 2013, en la que se plantean 83 observaciones al EIA, dejando sentado que el desarrollo de actividades causarían daños severos a los pueblos indígenas en aislamiento, precisando que "la empresa no ha presentado en el EIA cuál es el sustento de la valoración de impactos que ha efectuado, careciendo por tanto de criterios técnicos para establecer el impacto real que tendrá el proyecto sobre la vida y salud de los pueblos indígenas en situación de contacto inicial" y que "las medidas de mitigación que establece son insuficientes para reducir los posibles impactos identificados". Dichas observaciones fueron recalculadas por la Defensoría del Pueblo a través de un oficio enviado a la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Dirección de Gestión Ambiental Agraria del Ministerio de Agricultura: Se encargó de emitir Opinión Técnica al EIA, solicitando inicialmente que se precise el proceso de desbroce y si este comprende bosques primarios o purmas. También se solicitó la determinación del número de especies forestales que serán afectadas por la instalación de los componentes del proyecto, así como la determinación de las medidas de mitigación que permitan restablecer la población a las condiciones iniciales y aquellas que garanticen la prevención de la erosión de los suelos que queden desprovistos de vegetación en las áreas de prospección sísmica. Un aspecto adicional fue que, ante nuevos accesos que atraviesen hábitats clave o frágiles, como humedales o bosques primarios, se deberá replantear su trazo con la finalidad de mitigar al mínimo la afectación de estos hábitats clave.

77 Informe N° 003-2003-MEM-AAE/IB (<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGGAE/ARCHIVOS/estudios/ARCHIVO%202013/AUTO%20DIRECTORAL%202013/008-2013.pdf>)

2.4.2. Análisis de los factores que pueden afectar la eficacia del procedimiento de EIA

a) Participación ciudadana

Considerando que la actividad de explotación en el Lote 88 se encontraba en operación y que el proyecto implicaba la ampliación de dicha actividad, correspondía que el titular del proyecto cuente con un EIA aprobado⁷⁸. Por ello, en el 2011 se inició el proceso de evaluación ambiental, siendo posible el acceso⁷⁹ al EIA.

En setiembre de 2012 la DGAAE aprobó el PPC por lo que se procedió a su implementación. Cabe indicar que, la participación ciudadana no se aplicó en la etapa de *scoping* y/o en la elaboración de los TdR del EIA, pues la norma⁸⁰ establece su excepción cuando el proyecto se desarrolle en el mismo Lote; por tanto, considerando que el proyecto de ampliación se ejecutará al interior del mismo Lote 88 donde se viene ejecutando la actividad, resulta aplicable dicha excepción.

Los mecanismos de participación ciudadana obligatorios que se implementaron durante la evaluación del EIA fueron talleres informativos y audiencia pública⁸¹. Las actas de los talleres informativos deben dar cuenta del desarrollo del taller; sin embargo, se caracterizaron por ser formatos en los que se requiere completar hora, fecha, lugar del taller y responsables, sin solicitar que se especifique los aspectos más importantes de cada taller.

Del formulario de preguntas se aprecia que las principales preocupaciones ambientales giran en torno a los impactos negativos producto de las detonaciones por la actividad sísmica, los compromisos ambientales que asume la empresa por la ejecución del proyecto, la migración de los animales de la zona, la preservación de la fauna y las compensaciones a los pueblos indígenas. Las respuestas por parte de la empresa que figuran en el mismo formulario no absuelven en muchas ocasiones las consultas planteadas, y se remite al EIA como sustento, incluso la letra es poco legible, lo que impide su lectura.

Con relación a los pueblos indígenas ubicados en la RTKNN, antes de la aprobación del PPC, Pluspetrol consultó si era necesario efectuar talleres informativos a los asentamientos Santa Rosa de Serjali, Montetoni y Marankeato durante la etapa de elaboración y evaluación del EIA. Al respecto, la Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos del Ministerio de Cultura indicó que los mecanismos de participación son aplicables siempre que estos pueblos hayan solicitado ejercer su derecho de participación ciudadana. Bajo ese supuesto, se deberán identificar los mecanismos de participación con un enfoque de interculturalidad, así como establecer un procedimiento ad hoc a cargo del MINEM, ambos en coordinación con el Viceministerio de Interculturalidad, para finalmente incorporarlos en el

78 De conformidad a lo indicado en el Anexo N° 6 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

79 Pluspetrol derivó, una vez aprobado el PPC, ejemplares impresos y digitales a la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Agricultura, la DREM Cusco, la Municipalidad Provincial de La Convención, la Municipalidad Distrital de Echarate, la comunidad nativa de Ticumpinia, la comunidad nativa de Cashiriari y a la comunidad nativa de Segakiato; asimismo, se les remitió copias del levantamiento de observaciones al EIA emitidas por SERNANP y por el Ministerio de Agricultura.

80 En los Lineamientos para la participación ciudadana en las actividades de hidrocarburos – Resolución Ministerial N° 571-2008-MINAM se dispone que cuando la empresa se encuentre desarrollando actividades de hidrocarburos en el mismo lote, se omitirá la obligación de realizar talleres informativos antes de presentar el EIA.

81 Los Talleres Informativos se realizaron los días 23, 24 y 25 de octubre de 2012 en el salón comunal de la Comunidad Nativa de Segakiato, en el local comunal de la Comunidad Nativa de Cashiriari y en el Salón Comunal de la Comunidad Nativa de Ticumpinia respectivamente, los cuales estuvieron a cargo de Pluspetrol. Después de presentado el EIA, se realizaron tres Talleres Informativos adicionales los días 26, 27 y 28 de febrero de 2013 en el salón comunal de la Comunidad Nativa de Segakiato, en el local comunal de la Comunidad Nativa de Cashiriari y en el salón comunal de la Comunidad Nativa de Ticumpinia respectivamente.

PPC. Siendo así y ante la omisión de una solicitud de parte de los pueblos indígenas, Pluspetrol no debió incluirlos en el procedimiento de participación ciudadana.

El ejercicio del derecho de participación ciudadana de los pueblos indígenas se garantiza bajo la aplicación del principio de no discriminación, no obstante se prevé un procedimiento distinto a lo dispuesto en la norma⁸², en el que se consideren las características culturales y la solicitud de su participación. Esto resulta limitativo pues, por su condición de nómades, es difícil que tomen conocimiento del hecho y, por tanto, que soliciten su participación. Por ello, se propone regular el procedimiento ad hoc que, al no encontrarse previsto, puede resultar diferenciado.

Con relación a la audiencia pública⁸³, se realizó en el salón comunal de la Comunidad Nativa de Segakiato el 15 de marzo del 2013. Previamente a ello, para acreditar la convocatoria, Pluspetrol remitió a la DGAAE⁸⁴ los avisos⁸⁵ publicados en el Diario Oficial El Peruano y en el Diario del Cusco, copia de la factura⁸⁶ para la transmisión de avisos radiales, fotografías de los avisos⁸⁷. De acuerdo al acta de la audiencia pública, se infiere la preocupación de los asistentes por los impactos ambientales generados por la ejecución del proyecto, y específicamente en la RTKNN, incluyendo las medidas que se adoptarán para mitigar dichos impactos. También, se consultó por la compensación a las comunidades afectadas por la ejecución del proyecto. Además, se constató la participación de la comunidad de Marankeato⁸⁸; sin embargo, no figura la solicitud de participación de dichos pueblos indígenas, por lo que se cuestiona su participación.

En el PPC también se incluyeron mecanismos complementarios, como la realización de encuestas con pobladores aledaños al área del proyecto, la participación de las comunidades en el desarrollo del EIA, la participación de diversas instituciones en la elaboración de la línea base social, la instalación de una oficina de información y la colocación de buzones de sugerencias en las comunidades de Segakiato, Cashiriari y Ticumpinia. Respecto de estos últimos, se desprende que las preocupaciones giran en torno a la extracción de plantas medicinales, monitoreo de las actividades de exploración, afectación a los recursos hídricos y quebradas, tratamiento de residuos sólidos, reforestación e impactos ambientales en la zona.

Por tanto, se aprecia que se implementaron varios mecanismos de participación ciudadana durante la evaluación EIA, demostrándose que la empresa cumplió con la formalidad prevista por la norma; sin embargo, su realización no ha garantizado contar con una población informada adecuadamente, pues la información contenida en los resúmenes ejecutivos tiene carácter técnico y no se prevé el acompañamiento de terceros especialistas que faciliten su interpretación. Además, si bien el proceso de participación ciudadana implica un diálogo, no se ha logrado una concertación pues existen, a la fecha, posiciones contradictorias respecto a los impactos generados por la ejecución del proyecto a pesar de la aprobación del EIA. Al respecto, Eleodoro Mayorga, entonces ministro del MINEM, señaló que “siempre habrá poblaciones que estén descontentas, que tengan un reclamo, eso es parte de la vida del Perú”⁸⁹, lo que implica que el Gobierno asume la existencia de conflictos socioambientales pero no adopta medidas que prevengan su generación.

82 Resolución Ministerial N° 571-2008-MINAM - Lineamientos para la participación ciudadana en las actividades de hidrocarburos.

83 Se realizó en el salón comunal de la comunidad nativa de Segakiato, distrito de Echarate, provincia de La Convención, departamento del Cusco.

84 Mediante Escrito N° 2271626 de fecha 27 de febrero del 2013.

85 Publicados el 21 de febrero del 2012 en el Diario Oficial *El Peruano* y en el Diario del Cusco.

86 Factura N° 001-005510 emitida por Cemcos Quillabamba Perú, sucursal radio Quillabamba.

87 Colocados en las instalaciones del gobierno regional y de la DREM Cusco, de la Municipalidad Provincial de La Convención, de la Municipalidad Distrital de Echarate, y lugares públicos de las comunidades nativas de Ticumpinia, Cashiriari y Segakiato.

88 Sitio web www.dar.org.pe/archivos/publicacion/105_rtknn_vf.pdf

89 Sitio web www.larepublica.pe/08-03-2014/obras-de-exploracion-en-lote-88-seguiran-a-pesar-de-los-reclamos.

Por otro lado, no se realizó el proceso de consulta previa antes de la aprobación del proyecto. Al respecto, el gobierno peruano alegó que de acuerdo al Reglamento⁹⁰ de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios⁹¹, no se requiere someter a proceso de consulta aquellas medidas administrativas complementarias derivadas de proyectos aprobados y consultados; sin embargo, tampoco se realizó el proceso de consulta antes de otorgar la concesión al consorcio Camisea para el aprovechamiento del gas natural en el Lote 88 en el 2000, sustentando que en dicho caso no correspondía la consulta porque la ley ni el reglamento se aplican retroactivamente.

Ambos argumentos son refutables pues, si bien el proyecto de ampliación se encuentra vinculado al proyecto Camisea, no implica omitir la consulta previa, ya que la aprobación del proyecto de ampliación implicaba la emisión de una nueva decisión de la autoridad que potencialmente podría afectar a los pueblos indígenas; además, el Perú ratificó el Convenio 169 de la OIT⁹², por lo que cabría su aplicación. Se debe precisar que la emisión de la opinión técnica vinculante por parte del Viceministro de Interculturalidad respecto del EIA no sustituye el proceso de consulta previa, dado que este proceso se aplica ante la existencia de medidas legislativas o administrativas que afecten a los derechos de los pueblos indígenas.

En ese contexto, en marzo del 2014, se manifestó el relator especial de las Naciones Unidas, James Anaya⁹³, recomendando al gobierno peruano que se responsabilice de subsanar la consulta, y que no se deberán empezar actividades que puedan afectar los derechos de los pueblos indígenas sin antes haber concluido el proceso de consulta.

b) Factores del contexto político y social

Las organizaciones de la sociedad civil, como Derecho Ambiente y Recursos Naturales, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP), el Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU), la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) y la Organización Regional Aidesep Ucayali (ORAU), han cuestionado severamente la ejecución del proyecto, pues aseguraron que una intromisión de estas magnitudes solamente traería destrucción de los bosques y la extinción total de los nativos de estas zonas⁹⁴. Así, a través de una campaña mediática de gran impacto, han promovido la movilización de la sociedad civil para manifestar su disconformidad con la aprobación del EIA a través de las redes sociales y medios de comunicación.

En contraposición, los ministros de Energía y Minas, de Cultura y de Relaciones Exteriores, durante una sesión⁹⁵ con la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, aseveraron que la ejecución del proyecto no vulnera los derechos de los pueblos de la RTKNN. Adicionalmente, el exministro del MINEM reiteró la defensa del proyecto manifestando que “estas nuevas exploraciones son muy importantes porque del Lote 88 proviene el gas para el consumo local y tiene un precio regulado (o barato)”, y aseguró que “como suele pasar con cualquier EIA, la empresa tiene que levantar todas las observaciones que se les haga”⁹⁶.

90 Decreto Supremo N° 001-2012-MC - Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la OIT, Décimo Segunda Disposición Complementaria Final y Transitoria.

91 Ley N° 29785 - Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la OIT, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 7 de setiembre del 2011.

92 Fue ratificado en 1994 y entró en vigencia en febrero de 1995.

93 Sitio web <http://unsr.jamesanaya.org/special-reports/peru-observaciones-sobre-la-ampliacion-de-exploracion-y-extraccion-de-gas-natural-en-el-lote-88-del-proyecto-camisea>

94 Sitio web <http://servindi.org/actualidad/78730>

95 Fecha de realización: 6 de abril del 2013.

96 Sitio web <http://gestion.pe/economia/gobierno-defiende-mas-exploraciones-gas-lote-88-camisea-2073265>

A pesar de las objeciones sociales y ambientales, la DGAAE otorgó la certificación ambiental el 27 de enero de 2014, el mismo día que la Corte Internacional de Justicia de la Haya fijó los límites marítimos entre Perú y Chile, por lo que el contexto durante ese día estuvo enfocado en la celebración de la recuperación de la soberanía sobre el mar peruano⁹⁷.

Luego de su aprobación, los cuestionamientos han persistido. Así, el jefe de la comunidad nativa Kirigueti aseguró que nunca otorgaron licencia a Pluspetrol para ampliar sus trabajos, y no descartó la posibilidad de impedir los trabajos cuando empiecen, porque las operaciones pondrían en riesgo a los nativos⁹⁸. También, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) envió una carta⁹⁹ al gobierno peruano el 1 de marzo del 2013, en la que solicitaba “la suspensión inmediata de las actividades de extracción previstas en la Reserva que puedan amenazar la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas e impedir el goce del completo bienestar de sus derechos económicos, sociales y culturales”. Si bien el gobierno atendió a las organizaciones internacionales ante la solicitud de información respecto al desarrollo del proceso de evaluación y elaboración del EIA, dichos comentarios no fueron óbice para la aprobación del EIA.

97 Sitio web <http://elcomercio.pe/lima/sucesos/lima-vive-asi-historico-fallo-corte-haya-noticia-1705365>

98 Sitio web www.larepublica.pe/08-03-2014/obras-de-exploracion-en-lote-88-seguiran-a-pesar-de-los-reclamos

99 Sitio web <http://servindi.org/actualidad/86547>

Conclusiones y recomendaciones

- Los procesos de participación ciudadana deben ser fortalecidos para que sean verdaderos canales formales que promuevan el diálogo entre las partes, de manera tal que se logre recuperar la confianza de la población en las decisiones públicas.
- Antes del inicio de los procesos de participación ciudadana se debe dar a conocer su objetivo, a efectos de que la población tenga en claro que la implementación de los mecanismos no significa la aprobación de un proyecto, sino que es una oportunidad para obtener información sobre la ejecución del mismo, así como dar a conocer las preocupaciones y observaciones con relación al proyecto.
- Del análisis de los casos se aprecia el cumplimiento de la normativa que regula la participación ciudadana, sin embargo los escenarios conflictivos determinan la necesidad de establecer estrategias que permitan aplicar de forma eficiente los mecanismos de participación ciudadana.
- Un EIA que muestre la real dimensión de los impactos ambientales de los proyectos de inversión y las estrategias de mitigación, corrección y reducción de riesgos, garantiza información confiable que será trasladada a la población durante los procesos de participación, evitando con ello futuros conflictos socioambientales.
- La identificación del AID y del AI de proyecto contribuirá a identificar las áreas potencialmente afectadas y la población involucrada. Asimismo, se recomienda elaborar líneas de base social que identifiquen a profundidad las características económicas, sociales, culturales de la población involucrada.
- Asegurar que las consideraciones y observaciones formuladas por la población respecto de impactos ambientales sean absueltas por la empresa y por tanto incluidos en el EIA.
- Considerando la alta especialización técnica de los EIA, el Estado debe explorar formas a través de las cuales se brinde asistencia técnica a las poblaciones ubicadas en el área de influencia de los proyectos de inversión que facilite la comprensión de los EIA, y con ello lograr un procedimiento de participación ciudadana más eficiente. Para ello, se sugiere la creación de fondos que financien la asistencia técnica a la población para el sector minero según lo establecido en el Artículo 9º del Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, aprobado por el Decreto Supremo N° 029-2008-EM.
- En los casos analizados se observa que el origen de la conflictividad no solo radica en temas ambientales, sino que las preocupaciones también son de índole social. En este sentido, los mecanismos de participación ciudadana también deben considerar variables y necesidades.
- La actuación del Estado es primordial a fin de definir mecanismos informativos eficaces durante los procedimientos de participación ciudadana, a través de los cuales se debe enfatizar las funciones de las autoridades competentes durante los procesos de evaluación ambiental. Además, es relevante fortalecer las capacidades de los funcionarios encargados de revisar los estudios ambientales.
- Para el caso de los pueblos indígenas, se debe garantizar la participación ciudadana con enfoque intercultural independientemente de la realización o no del proceso de consulta previa; sin embargo, esta no debe estar sujeta solo a solicitud de los pueblos, dado que ello podría ser un requisito limitativo para el ejercicio de este derecho.

Bibliografía

Normas legales

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.
- Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ley N° 29968, Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE).
- Ley N° 30327, Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.
- Decreto Supremo N° 042-2005-EM, Texto Único Ordenado De La Ley Orgánica De Hidrocarburos.
- Decreto Supremo N° 012-2008-EM, Reglamento de participación ciudadana para la realización de actividades de hidrocarburos.
- Decreto Supremo N° 028-2008-EM, Reglamento de participación ciudadana en el subsector minero.
- Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, Reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales.
- Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Decreto Supremo N° 001-2012-MC, Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Decreto Supremo N° 039-2014-EM, Reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos.
- Decreto Supremo N° 040-2014-EM, Reglamento de protección y gestión ambiental para las actividades de explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero.
- Decreto Supremo N° 006-2015-MINAM, aprueban el cronograma de transferencia de funciones de las autoridades sectoriales al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE en el marco de la Ley N° 29968.
- Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM-DM, aprueban normas que regulan el proceso de participación ciudadana en el subsector minero.
- Resolución Ministerial N° 571-2008-MEM-DM, Lineamientos para la participación ciudadana en las actividades de hidrocarburos.
- Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, primera actualización del listado de inclusión de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA considerados en el Anexo II del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

- Resolución Jefatural N° 112-2015-SENACE-J, Manual de la Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental detallados (EIA-d) - Subsector minería del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE.
- Resolución Jefatural N° 033-2016-SENACE-J, Documento técnico normativo denominado “Herramienta de gestión social para la certificación ambiental del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles- SENACE”.

Notas de prensa

- www.minam.gob.pe/legislaciones/sistema-nacional-de-evaluacion-de-impacto-ambiental/
- www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=2&idTitular=218
- <http://elcomercio.pe/noticias/proyecto-tia-maria-132053>
- <http://elcomercio.pe/peru/arequipa/tia-maria-factores-conflicto-valle-tambo-arequipa-noticia-1803579>
- <http://rpp.pe/politica/actualidad/ollanta-humala-sobre-tia-maria-no-se-puede-suspender-lo-que-no-se-ha-iniciado-noticia-797630>
- www.andina.com.pe/agencia/noticia-southern-copper-anuncia-una-pausa-del-proyecto-minero-tia-maria-avance-556368.aspx
- <http://e.gestion.pe/128/doc/0/0/4/3/9/439159.pdf>
- www.elcomercio.pe/ciencia/planeta/11-anos-derrame-mercurio-sintomas-persisten-choropampa-noticia-761410
- <http://elcomercio.pe/peru/junin/que-desato-conflicto-pichanaki-noticia-1793117>
- www.servindi.org/actualidad/118016
- <http://elcomercio.pe/peru/junin/que-desato-conflicto-pichanaki-noticia-1793117>
- <http://rpp.pe/peru/actualidad/lo-que-debes-saber-para-entender-que-esta-pasando-en-pichanaki-noticia-768837>
- <http://diariocorreo.pe/ciudad/pichanaki-retomaria-paralizacion-este-22-de-marzo-566540/>
- www.dar.org.pe/archivos/publicacion/105_rtknn_vf.pdf
- www.larepublica.pe/08-03-2014/obras-de-exploracion-en-lote-88-seguiran-a-pesar-de-los-reclamos
- <http://unsr.jamesanaya.org/special-reports/peru-observaciones-sobre-la-ampliacion-de-exploracion-y-extraccion-de-gas-natural-en-el-lote-88-del-proyecto-camisea>
- <http://servindi.org/actualidad/78730>
- <http://gestion.pe/economia/gobierno-defiende-mas-exploraciones-gas-lote-88-camisea-2073265>
- <http://elcomercio.pe/lima/sucesos/lima-vive-asi-historico-fallo-corte-haya-noticia-1705365>
- www.larepublica.pe/08-03-2014/obras-de-exploracion-en-lote-88-seguiran-a-pesar-de-los-reclamos
- <http://servindi.org/actualidad/86547>

Esta publicación se terminó de imprimir
en el taller gráfico de NEGRAPATA S.A.C.
Jr. Suecia 1470, Urb. San Rafael, Lima
Lima, Perú.
Setiembre, 2016

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

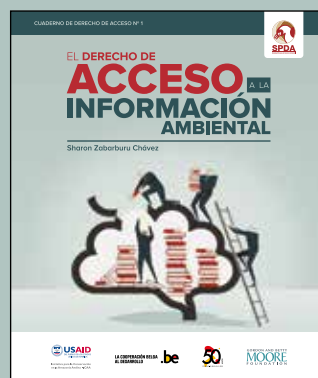
Somos una asociación civil sin fines de lucro que, desde su fundación en el año 1986, ha trabajado de manera ininterrumpida en la promoción de políticas y legislación ambiental en el Perú, trabajo que nos ha convertido en una de las organizaciones latinoamericanas, con fines educativos y científicos en materia ambiental, más reconocidas.

Promovemos y facilitamos la efectiva aplicación de políticas y normas ambientales, participando activamente en el diálogo técnico y político e interviniendo en defensa del interés ciudadano en casos singulares. Para apoyar la gestión pública y privada de los problemas ambientales, proponemos el uso de herramientas de planeamiento y gestión específicas e invertimos en programas de educación y capacitación, promoviendo la responsabilidad ambiental y social de las empresas y demás actores sociales, entre otros frentes de actuación vinculados a la articulación eficaz, en el día a día, de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: ambiental, económica y social.

Creemos en el proceso de descentralización y en el importante papel que tienen los gobiernos regionales y municipales en la búsqueda del desarrollo sostenible. Por ello, además de sus oficinas en Lima, la SPDA con dos oficinas descentralizadas en las regiones Loreto y Madre de Dios.

La SPDA forma parte de Iniciativa de Acceso (The Access Initiative - TAI por sus siglas en inglés), coalición global de organizaciones de interés público, que colaboran para incentivar a nivel nacional, la implementación de compromisos para acceder a la información, participación y justicia en la toma de decisiones ambientales.

ESTA PUBLICACIÓN ES PARTE DE LA SERIE DERECHOS DE ACCESO



Cuaderno de Acceso N° 1:
Derecho de acceso a la información ambiental.



Cuaderno de Acceso N° 2:
Derecho de acceso a la participación ciudadana ambiental en actividades mineras.



Cuaderno de Acceso N° 3:
Derecho de acceso a la justicia ambiental.



Día a día:
Derechos de acceso a la justicia ambiental
¿Cómo podemos realizar una denuncia ambiental?



Día a día:
Derechos de acceso en materia ambiental
PRINCIPIO 10 de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo.

“Para lograr un desarrollo sostenible del país, en armonía con los ciudadanos, el Estado y las empresas privadas, es necesario garantizar que el proceso de participación ciudadana ambiental se desarrolle respetando todos sus principios y siga los pilares en los que está basado para su correcto desarrollo y, por consiguiente, contribuya a la disminución de conflictividad social”.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA

ISBN: 978-612-4261-15-2



9 786124 261152