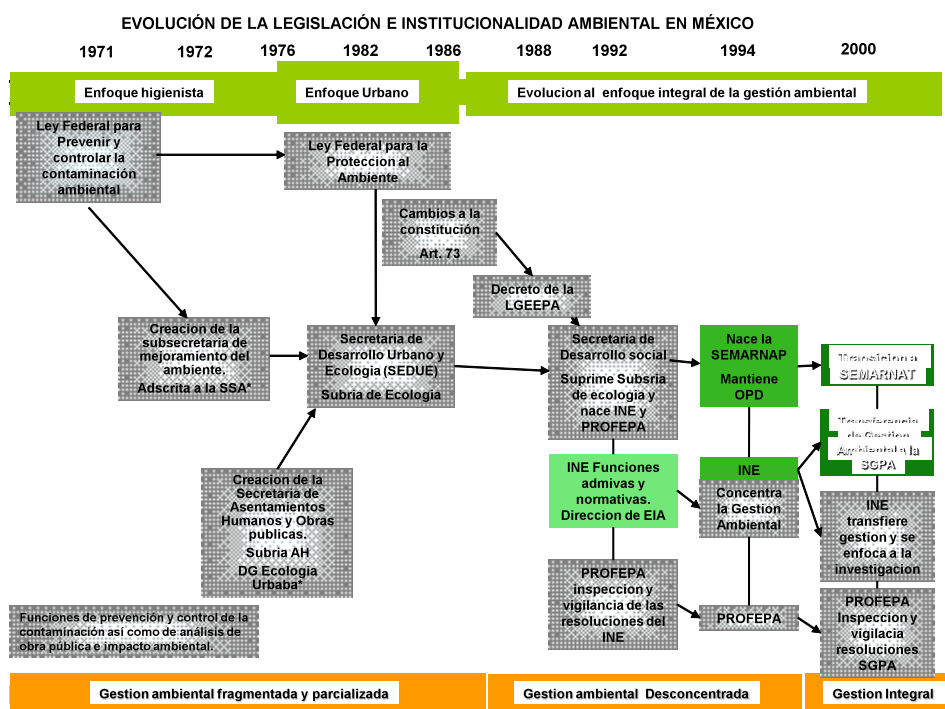


LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL EN MÉXICO. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS FUTURAS.

BIOL. RAÚL E. ARRIAGA BECERRA.
CONSULTOR AMBIENTAL

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en México ha tenido una evolución en su forma de desarrollo y cuantificación que ha estado asociada a la propia evolución de la Legislación Ambiental y de las Instituciones Ambientales Nacionales y locales encargadas de su instrumentación. Esta evolución ha estado orientada y motivada por el propio desarrollo de los Acuerdos Internacionales y los enfoques que la comunidad internacional le daba desde su origen al ambiente en función del desarrollo de la sociedad. En este sentido, la perspectiva internacional del tema fue cambiando desde su origen, partiendo de un enfoque higienista o de salud, pasando por un enfoque urbanista, hasta llegar a la perspectiva de Desarrollo Sustentable motivada por el Informe Brundtland (Nuestro Futuro Común¹) que acuña el término y que define de forma integral el enfoque ambiental en consideración no sólo de los recursos naturales y la sociedad, sino, sobre todo, haciendo consideración de las generaciones futuras.

En este sentido México, en preparación para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano de Estocolmo 1972, estableció en el año de 1971 la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y, a partir de este momento, comienzan los esfuerzos institucionales en el país para desarrollar metodologías y mecanismos tendientes a Evaluar el Impacto Ambiental de las diversas actividades productivas.



Hacia mediados de los años 70's, el esfuerzo institucional del Gobierno Mexicano, se centra en la creación de unidades de la Administración Pública orientadas a la atención de temas ambientales; tal es el caso de la Dirección de Impacto Ambiental en la entonces Secretaría de agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), oficina que instrumento las primeras evaluaciones ambientales de proyectos agrícolas y forestales. Por otra parte, se creó la Comisión Intersectorial de Saneamiento Ambiental coordinada por la Subsecretaría de Protección del Ambiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA); es precisamente de esta instancia gubernamental de la cual surge el

¹ Our Common Future, The World Commission on Environment and Development, 1987. Oxford University Press, Suffolk, Great Britain.

diseño de procedimientos técnico - administrativos que dieron como resultado el primer requerimiento de una Evaluación de Impacto Ambiental.

Este primer requerimiento se produce a partir de la adopción de la Ley de Obras Públicas en 1980 en la Subsecretaría de Ecología adscrita a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SAHOP); así mismo, esta unidad administrativa promovió el desarrollo de Planes de Desarrollo Regionales, con un innovador e importante componente ambiental (Ecoplanes), así como el proyecto “Evaluación de Impacto Ambiental del Desarrollo del Valle de México”. Con el desarrollo de estas iniciativas, se fincaron los primeros esfuerzos de construcción de capacidades técnicas institucionales en materia de Evaluación de Impactos.²

Con la promulgación de la Ley Federal de Protección al Ambiente y la formación de la nueva Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), la legislación sectorial y las responsabilidades gubernamentales relacionadas con el medio ambiente se concentraron y especializaron. Esta nueva Ley incorpora directrices focalizadas en los recursos agua, aire y ambiente marino, además de las consideraciones relacionadas con la flora y la fauna; así mismo, por primera vez se establece que, aquellos proyectos públicos y/o privados, con posibilidad de producir daño ambiental o que pudieran exceder los límites y/o lineamientos establecidos en normas ambientales establecidas, deberían de ser revisadas por la SEDUE previamente a cualquier aprobación o determinación de ejecución. De acuerdo con estos lineamientos de la Ley, la SEDUE recibió también las facultades de establecer Normas y Procedimientos complementarios para exigir acciones de protección ambiental y coordinar el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.

De acuerdo con lo anterior, la SEDUE, a partir del año de 1983, a través de la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto ambiental (DGOEIA), desarrolla procedimientos y guías técnicas para la aplicación del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental. Estas guías cubrían un amplio espectro de proyectos e incluían requerimientos que consideraban desde la presentación, hasta la revisión de proyectos, detallando la forma en la cual deberían de hacerse las evaluaciones preliminares y las Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIA).

Estas guías y procedimientos se aplicaban de acuerdo con el tipo y localización de impactos potenciales de las obras propuestas. Hacia finales del año 1984, la aplicación de estos procedimientos y guías se aplicaron a 88 obras públicas y 11 privadas, con lo que se implementaron los primeros procedimientos formales de EIA, utilizando el instrumento MIA; sin embargo, solamente 10 proponentes habían presentado los documentos requeridos y habían recibido la autorización correspondiente. Otros 55 requirieron estudios adicionales.³

Así, en el devenir histórico de la evolución Legislativa e Institucional, el instrumento de Evaluación de Impacto Ambiental ha ido siendo modificado hasta el concepto hoy conocido, con una entidad responsable de su gestión pública ubicada en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA).

El propósito de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) está bien definido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y en su Reglamento en la materia (REIA), se destaca en estos instrumentos jurídicos, que el enfoque que le asignan al procedimiento de EIA se orienta fundamentalmente a la protección de ecosistemas y de recursos naturales, como lo señala el Artículo 44 del REIA en las disposiciones que orientan a la autoridad para resolver los proyectos que se someten a su consideración.

Con base en lo anterior, el instrumento de EIA se concibe como el instrumento de la Política Ambiental de aplicación inmediata, que se orienta a la prevención del deterioro y del desequilibrio ecológico que pudiera derivar del desarrollo económico del país.

² Evaluación de Impacto Ambiental Teoría y Práctica; Peter Wathern – Editor. 1988. Capítulo 14. La EIA en Latinoamérica Laura Verocai Moreira, México.

³ Ibid.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,⁴ en su artículo 3º define el ambiente como “El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”; de acuerdo con esta definición, y las consideraciones propias de la Ley, el Impacto Ambiental definido como la “Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza”, es evaluado mediante la EIA, misma que se integra para dar paso al procedimiento administrativo de Evaluación por parte de la Autoridad en la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), la cual es definida en la propia LGEEPA como “El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo”.

De esta forma, el proceso de elaboración de la EIA, está estrechamente vinculado al desarrollo de los proyectos de inversión, particularmente en la fase de planeación y definición del proyecto de inversión y de acuerdo con los elementos determinados en la Ley el Promoviente, por medio de un Consultor, o por sí mismo, desarrolla la EIA e integra la MIA, la cual es presentada a la autoridad para su valoración y Resolución de procedencia.

Para el desarrollo de la EIA y la integración de la MIA, el Promoviente debe observar en su elaboración diferentes ordenamientos jurídicos aplicables, los cuales inciden de forma directa en el enfoque de análisis y evaluación de las consideraciones ambientales de cada proyecto en particular y que, conforman en su conjunto los elementos necesarios para determinar el grado de afectación al ambiente y con ello determinar el tipo de medidas que deben de ser establecidas para favorecer el desarrollo sustentable.

Dependiendo del tipo de actividad de inversión y/o desarrollo de que se trate; el tipo, calidad y cantidad de los recursos naturales identificados en la zona propuesta de ubicación del proyecto en evaluación; las condiciones sociales prevalecientes en el entorno; las condiciones económicas y de desarrollo de otras actividades ya existentes en la zona propuesta de ubicación del nuevo proyecto e incluso las condiciones culturales, la EIA debe ser desarrollada de tal forma que se identifiquen las condiciones naturales preexistentes en la zona propuesta de ubicación del proyecto en evaluación y los posibles escenarios con y sin proyecto, que pudieran presentarse en función a los efectos y procesos evolutivos de los ecosistemas en su entorno. Estas consideraciones, implican, además del desarrollo de un trabajo multidisciplinario intenso, la consideración de una amplia gama de instrumentos y regulaciones jurídicas que inciden en los distintos tipos de proyectos de inversión.

Las consideraciones en la EIA de los impactos ambientales sinérgicos, acumulables y residuales, perfilan un enfoque que debe permitir integrar evaluaciones de Impacto Ambiental cuyo sentido vaya más allá de las consideraciones puntuales; es decir, no solamente lo que cada proyecto provoca en su entorno inmediato y su interacción con las actividades ya existentes, sino, sobre todo, en lo que los futuros proyectos de inversión deben considerar como limitantes o como condiciones restrictivas de sus posibilidades de desarrollo.

⁴ La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, fue publicada originalmente en 1988 y modificada en 1996 y 2001. Las últimas reformas fueron publicadas el 28 de enero de 2011.

Consideraciones Ambientales contenidas en diversos ordenamientos legales de observancia obligatoria en la EIA

Consideraciones Ambientales contenidas en diversos ordenamientos legales de observancia obligatoria en la EIA				
CONCEPTO	LEY ^a	NOM ^b	REIA ^c	OTROS ^d
Impactos Físicos, Químicos y Biológicos	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Impactos Sociales, incluyendo el efecto en población indígena	SÍ	NO	NO	SÍ
Impactos Económicos	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Efectos en la Salud Pública	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Efectos en recursos históricos y culturales	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Efectos en recursos del Paisaje	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Riesgos Ambientales	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Impactos Ambientales Inducidos e Indirectos	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Impactos Ambientales Acumulativos	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Impactos Ambientales Irreversibles	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ

a. Se consideran, además de la LGEEPA, la LGVS, LGDFS, LGPAS, LAN, LS, LGPGIR y la LBOGM.

b. Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas particulares a cada tema.

c. Además del REIA, el Reglamento Interno de la SEMARNAT, establece la forma y mecanismos de interacción entre sus unidades administrativas de acuerdo al tipo de actividad e impactos a atender en consideración a las leyes específicas aplicables.

d. Otros instrumentos administrativos como son los POET, Acuerdos, Circulares y Guías establecen consideraciones particulares relacionadas con los conceptos analizados.

Hasta la fecha, la EIA se ha centrado en la evaluación de Proyectos de desarrollo y/o de inversión puntuales, a lo más, de un conjunto de obras en un proyecto específico, esto es, en un enfoque espacial puntual de los impactos ambientales que cada proyecto genera en el entorno.

Evolución Reciente de la EIA en México

Hasta el año 2000, la EIA evolucionó hasta posicionarse en un instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo; el desarrollo y aplicación de los Programas de Ordenamiento Ecológico Locales y Regionales, proveyó de insumos de información y directrices fundamentales a considerar en la EIA. Si bien el proceso fue mejorando a partir de la determinación de Guías de integración de la MIA, el proceso se mantuvo como un elemento de conocimiento y manejo exclusivo de la autoridad, sin que la sociedad identificara con claridad, los criterios de evaluación y los tiempos de evaluación, los cuales, si bien se encuentran definidos en la LGEEPA y el REIA, su cumplimiento era casuístico.

Por otra parte, la evolución de las instituciones locales encargadas de la EIA en los Estados, fueron desarrollándose a partir de los 80's – 90's; así, cada entidad federativa, implementó Leyes Estatales de Medio Ambiente y Autoridades Ambientales Estatales que se encargaran de su implementación. Las primeras MIA's estatales, fueron así desarrollándose a partir de las Guías determinadas por la Autoridad Federal y adaptadas a las particularidades de cada Estado.

A mediados de los 90's, la SEMARNAP, instrumento el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA), cuyo objetivo fue el de fortalecer las capacidades institucionales de las autoridades ambientales estatales, mediante el desarrollo de sus Programas de Ordenamiento Ecológico Estatales y la adecuación de sus Leyes Estatales de Medio Ambiente, buscándose con ello la armonización de la gestión Ambiental Nacional. Este Programa, significó un reto para el desarrollo de la Gestión Ambiental y la evolución de la EIA, toda vez que el nivel jerárquico de las autoridades ambientales estatales, se ubicaba desde una Jefatura de Medio Ambiente Estatal en una Secretaría de Desarrollo Urbano, hasta Secretarías de Medio Ambiente Estatales, pasando por Institutos de Ecología Estatales, Subsecretarías de Ecología, Direcciones Generales de Ecología y Procuradurías Ambientales Estatales; esta gran disparidad en los niveles, estructuras jerárquicas y recursos presupuestales, representaron todo un reto para el PDIA, programa que, mediante la aportación subsidiaria de recursos financieros y técnicos, contribuyo de forma estratégica al desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales en los estados.

En 1997, la SEMARNAT encomendó a la UNAM un estudio que le permitiera identificar y determinar cuál sería la mejor forma de organización de la Gestión Ambiental en los Estados, haciendo con ello una evaluación de capacidades institucionales, eficiencia en la definición y aplicación de Políticas Públicas Ambientales y en la gestión ambiental, particularmente del POET y la EIA. El resultado de este estudio, concluyó que la forma de organización y operación más recomendable para la autoridad ambiental estatal, fuera la de un Instituto de Ecología, similar a la que mantenía en operación el Gobierno del Estado de Guanajuato, donde los procesos de EIA, se encontraban implantados de forma clara y transparente y con garantía de eficiencia y eficacia.

A partir del año 2001, con la reingeniería de la SEMARNAP, la ahora SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) integra su estructura de operación en la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, donde queda inmersa la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), siendo en esta unidad administrativa donde se mantiene el proceso de EIA Federal. El reto de la DGIRA para fortalecer el proceso de EIA, se enfoco en tres rubros, hacer eficiente el proceso de EIA, abatir el rezago histórico de resoluciones y hacer transparente el proceso ante la sociedad. En este sentido, se implantan dos mecanismos de operación: un sistema de Gestión eficiente, por medio de un modelo de Calidad bajo la Norma ISO 9001-2000 para gestionar el proceso de la EIA y un mecanismo de transparencia y acceso a la información en línea a través del portal en internet de la SEMARNAT. La implantación de estas estrategias, tuvieron como resultado la emisión de criterios de evaluación puntuales y claros para cada uno de los rubros que integran las Guías para la elaboración de las MIA's; el establecimiento de mecanismo de control de tiempos de evaluación en el proceso de la EIA de acuerdo con los criterios que se hicieron públicos y la emisión de Resolutivos en tiempo y forma, todo ello con un seguimiento puntual día a día del proceso de EIA en el portal de internet.

En el año 2003, la DGIRA certificó bajo la norma ISO-9001-2000 el proceso de EIA, dando cumplimiento de forma y fondo al proceso de EIA y abatiendo el rezago histórico de gestión que había alcanzado hasta tres años de retraso en la emisión de resolutivos en el año 2000.

A partir de este momento, la EIA comienza a cobrar una mayor relevancia y se abre el reto de continuar con el siguiente eslabón en el proceso, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) considerada a nivel mundial como la Evaluación Ambiental de Planes y Proyectos de Desarrollo, este sería el siguiente paso a instrumentar en la evolución de la EIA en México, proceso que requiere de ajustes no solo en los mecanismos de operación de la EIA, sino también de ajustes al marco regulatorio que determine claramente alcances y ámbitos de competencia.

Sería ideal que el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Estatales y Programas Institucionales de Inversión y Desarrollo, antes de ser emitidos, fueran sujetos de una EAE. Esta consideración implicaría no el procedimiento administrativo de sujetar al PND a la autorización de la SEMARNAT, esto sería aberrante; sino, a la integración de una verdadera Política de Estado con orientación sustentable reconociendo las condiciones ambientales más adecuadas para promover y generar desarrollo en el país bajo una óptica de verdadera sustentabilidad, esto implica, pasar de una política ambiental compartamentalizada, a una Política Ambiental Transversal, incorporar la variable ambiental en todas y cada una de las acciones de gobierno.

Esta consideración facilitaría el desarrollo de proyectos, establecería condiciones *ex ante* para la inversión y generaría una dinámica de crecimiento y desarrollo armónica con el medio ambiente, una Política de Estado de Desarrollo Sustentable.

La estructura de la Gestión Ambiental Federal establecida a partir del año 2001, es la misma que sigue en vigencia al año 2011; la DGIRA sigue siendo la Unidad Administrativa Federal, responsable de la EIA. En tanto el marco jurídico que aplica a la EIA no se modifique, el proceso esencial sigue siendo el mismo, esto implica una verdadera área de oportunidad para mejorar eficiencias y eficacias del instrumento EIA e incidir en el desarrollo nacional de forma transversal y estratégica para orientarlo por la vía de la sustentabilidad, ahora con Autoridades Ambientales Estatales más maduras y mejor organizadas en una acción coordinada, sin duda, todo un reto de Política Pública.

ACRÓNIMOS UTILIZADOS

EIA: Evaluación del Impacto Ambiental.

LGEEPA: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

REIA: Reglamento de la Ley en materia de Impacto Ambiental.

MIA: Manifestación de Impacto Ambiental.

LGVS: Ley General de Vida Silvestre.

LAN: Ley de Aguas Nacionales.

LBOGM: Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

LGPAS: Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.

LGDFS: Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

LPGGIR: Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

LS: Ley de Salud.

POET: Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio.

Palabras Clave:

Promovente: Persona física o moral interesada en el desarrollo de un proyecto de inversión en particular. Aquel que “promueve” el desarrollo del proyecto.