

## EVOLUCIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN AMÉRICA LATINA

Iara Verocai

*Este documento describe la evolución de la evaluación de impacto ambiental en América Latina en los últimos años. Su contenido se fundamenta en la experiencia profesional de la consultora y la información disponible en informes producidos por organismos internacionales, como el Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA), la Unión Internacional para la Conservación (IUCN), el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.*

La Conferencia Rio '92 parece que proporcionó un nuevo impulso a la gestión ambiental y la EIA en la región, coincidiendo, en algunos países, con avance en los procesos de democratización, la apertura de mercados internacionales, así como los movimientos de privatización de empresas gubernamentales y concesión de servicios públicos y el aumento del apoyo económico e institucional de parte de los organismos internacionales de desarrollo<sup>1</sup>.

En la región, un monto creciente de inversiones en infraestructura, antes realizadas por los gobiernos, pasaron a la iniciativa del sector privado, lo que ha proporcionado un nuevo marco para la implementación de la EIA y nuevas oportunidades para la discusión de cuestiones relevantes sobre el desarrollo y la prevención de impactos tanto de naturaleza ambiental como social.

De otra parte, la responsabilidad socioambiental se ha tornado un importante aspecto a ser considerado en los negocios y transacciones bancarias. Las instituciones de financiamiento, cada vez más, imponen el cumplimiento de las normas ambientales y la corrección de los pasivos como requisito para la aprobación del financiamiento de los proyectos. Los negocios han pasado a depender de su viabilidad ambiental a lo largo plazo. También el mercado de seguros se ha incrementado, con un número creciente de compañías ofertando programas de protección ambiental y servicios cobertura y gestión de riesgos ambientales.

Todo eso ha colaborado para aumentar, entre los inversionistas, la conciencia respecto a sus responsabilidades ambientales y sociales. Por

---

<sup>1</sup> En la década de 1990, los programas ambientales del BID, por ejemplo, correspondieron a cerca de los 10% del monto de los préstamos a los países de la región, abarcando temas como control de la contaminación, desarrollo sostenible, fortalecimiento institucional, incluyendo para la implementación de la EIA.

ejemplo, en Brasil, desde 2000 los bancos estatales y privados han creado normas y procedimientos para condicionar los préstamos a la conformidad de los proyectos al sistema de permiso y evaluación de impacto ambiental y al desempeño ambiental y social de las corporaciones.

En la última década, la EIA ha avanzado significativamente en algunos países de la región, observándose un aumento de las capacidades de técnicas de los expertos latinoamericanos. Empresas de consultoría internacional se han interesado en los mercados de América Latina y creado oficinas filiales o firmado consorcios con empresas nacionales, ampliando así la competencia en los mercados. A partir de 2003, fue la adopción de los Principios del Ecuador por una gran mayoría de bancos comerciales que ha aumentado la demanda por evaluaciones ambientales que cumplan con los estándares de desempeño establecidos por la Corporación Financiera Internacional (CFI) para los proyectos que implican inversiones mayores a 10 millones de dólares. Dichos Principios refuerzan un conjunto de estándares ambientales y sociales, de salud, seguridad ocupacional y derechos laborales acogidos voluntariamente por la comunidad financiera internacional, en cuanto los estándares de desempeño son considerados como los que mejor representan las buenas prácticas internacionales aplicables a todos los países<sup>2</sup>.

Actualmente, todos los países de América Latina disponen de sistemas institucionales y normativa para la implementación de la evaluación de impacto ambiental (EIA), algunos de ellos desde los años 1970. Ya en 1995, la protección del medio ambiente es mencionada en las constituciones de nueve países, como deber del gobierno y de la sociedad (ORALC, 1995). Un trabajo publicado por el IDB en 2001 en que analizaran los sistemas de EIA en 26 países de América Latina y el Caribe indicaba que 96% incluían criterios ambientales en la elaboración, revisión y aprobación de proyectos de desarrollo<sup>3</sup>. Desde entonces, la tendencia general en esos países ha sido la de complementar la normativa y revisar o perfeccionar los procedimientos, en base a la práctica de la EIA. La tabla presentada al final presenta la síntesis de la evolución temporal de la normativa de EIA en los países de Latinoamérica, juntamente con las responsabilidades institucionales para su aplicación.

---

<sup>2</sup> *The Equator Principles*. <http://www.equator-principles.com/>

<sup>3</sup> *Banco Interamericano de Desarrollo (IDB) & Centro de Estudios para el Desarrollo (CEED) (2001) Revisión de la Evaluación de Impacto Ambiental en Países de América Latina y el Caribe - Metodología, Resultados y Tendencias*. Alzina, V. & Spinoza, G. (eds). Santiago de Chile. El trabajo incluía Belice, Barbados, Bahamas, Guiana, Jamaica y Suriname

Como ejemplos de esta tendencia, se puede mencionar algunas iniciativas nacionales en materia de reglamentación de la EIA. En Perú, el Sistema de Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental ha sido objeto de complementación y revisiones, principalmente en cuanto a las atribuciones normativas y de fiscalización del Ministerio del Ambiente (MINAM), el último documento normativo bajado en 2009; a partir de 2005, han sido editados reglamentos específicos para proyectos de varios sectores (energía, turismo, vivienda, minería).

En Colombia, los reglamentos de 1996 sobre la EIA y las licencias ambientales se revisaron en 2010, aclarando las competencias en los distintos niveles de gobierno y estableciendo disposiciones específicas para la EIA y las licencias de los sectores minero, eléctrico, portuario, de hidrocarburos, entre otros. En Argentina, las normas de evaluación ambiental de hidroeléctricas, actividades en las cuales la EIA es de responsabilidad del gobierno central a través la Secretaria de Medio Ambiente, han sido perfeccionadas en 2004 en términos del contenido de los estudios, la difusión de resultados y participación de la sociedad y la gestión ambiental de los proyectos, en seguimiento a la aprobación en 2002, de Ley General de Medio Ambiente.

La Ley General de Protección del Ambiente de Uruguay, por su vez, estableciendo en 2000 el marco de la política nacional, revisó los dispositivos para la evaluación y las autorizaciones ambientales bajados en 1993; en 2005 fueron editados los respectivos reglamentos que incluyen, además de los criterios generales y el alcance de la EIA, describe los pasos y procedimientos del proceso de autorización previa a que se someten los proyectos.

En algunos países, infelizmente, la urgencia de solución de los todavía graves problemas sociales han concentrado las prioridades de los gobiernos. En esos países, la falta de recursos ha restringido el progreso de la gestión ambiental y la aplicación de las normas de EIA. Es el caso de Haití, donde los problemas políticos y los desastres naturales han dirigido las atenciones para la solución de situaciones sociales críticas y de sobrevivencia.

### **Arreglos institucionales**

La estructura institucional más común para el manejo del sistema de EIA consiste en un ministerio, el responsable de la protección ambiental (ver Tabla: EIA en América Latina – Normativa y Responsabilidades). En unos pocos, sin embargo, la responsabilidad se dispersa por las instituciones gubernamentales, con la selección de los proyectos para la EIA, el contenido y

la revisión de los estudios y el monitoreo de los impactos socioambientales atribuidos a las autoridades sectoriales responsables del fomento de las actividades. Eso, junto a una larga tradición de sectorialismo y falta de coordinación, puede haber dificultado la práctica efectiva de la EIA. En algunos países, como en Chile, se han creado comisiones interministeriales y consejos de medio ambiente para resolver los problemas de integración sectorial. En 2005, el reglamento de la Ley Marco de la Gestión Ambiental de Perú, como el intento de mejorar la coordinación, armonizó los criterios de implementación de la EIA por los sectores, amplió los mecanismos de participación pública y determinó la revisión aleatoria por el MINAM de los estudios de impacto ambiental promovidos por los organismos sectoriales; las normas para dicha revisión fueron aprobadas en 2010.

Los sistemas centralizados de EIA han predominado, trayendo más desventajas, como el reducido nivel de participación pública y dificultades en el seguimiento de los proyectos, de que las posibles ventajas de racionalización de los recursos humanos y capacidades operacionales. Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Bolivia son algunos de los países en los que los sistemas de EIA son descentralizados del nivel nacional a los niveles regionales (provincias, estados) o locales (municipalidades). Sin embargo, en Chile, Colombia y Bolivia, las autoridades regionales y locales son de hecho representativas del gobierno central. En estos países, mismo si los gobiernos locales manejen la mayor parte de las etapas de los procesos de EIA, la decisión final depende aún del poder central. Opuestamente, en Argentina, mucho antes de que se aprobara una ley nacional de medio ambiente, las provincias ya habían creado sus propias normas ambientales y los respectivos requisitos para la práctica de la EIA. En Brasil, sólo las EIA y permisos ambientales de los proyectos de interés nacional y regional de significativo impacto en el ambiente que atiendan a condiciones (afectación de uno o más estados o territorio indígena, ubicación en zona de frontera o mar territorial) son manejados en el ámbito federal. Los demás son de responsabilidad de las autoridades ambientales de los estados.

### **Efectividad de la EIA**

No obstante los esfuerzos de capacitación de los últimos años, realizados con el apoyo de organismos internacionales financieros o de cooperación técnica, cuando se les compara a los criterios internacionales de buena práctica, el desempeño de los sistemas de EIA de América Latina están todavía en desventaja. La revisión de los sistemas promovida por el BID en 2001, ya mencionada, indicaba que de los 200 estudios revisados 41% se consideraba

técnicamente deficientes, 53%, estaban incompletos y solamente 6% podrían ser considerados de calidad adecuada para la protección del medio ambiente. No se conoce investigación más reciente sobre la efectividad de dichos estudios, pero se puede afirmar que subsisten deficiencias respecto a la poca calidad de los estudios de impacto ambiental, en los resultados de la predicción y mitigación de los impactos negativos, principalmente en el análisis y predicción de los impactos sociales.

Se observa aún una escasa credibilidad de los procesos de EIA y como resultado el hecho de que los proponentes dejen de considerarlo como un instrumento útil para la gestión ambiental efectiva de sus emprendimientos. Las principales razones para esto incluyen la baja calidad de la revisión de los EIA y la cuestión de los plazos de respuesta y toma de decisión por las autoridades responsables. Predominan los plazos ilimitados para la revisión, en cuanto en algunos países dichos plazos son claramente insuficientes, más aún si se considera las limitaciones de personal y demás recursos operacionales: un máximo de treinta días para la revisión de los EIA en Bolivia, Honduras y Costa Rica, veinte días en Chile. También permanecen en la mayoría de los países las deficiencias de implementación de las medidas de mitigación y recomendaciones, causadas principalmente por la falta de personal en las instituciones encargadas de la fiscalización y monitoreo de los impactos, en las etapas de seguimiento de la ejecución de los proyectos.

En ciertos países, el hecho de que los sistemas de EIA sean vinculados a sistemas de permisos ambientales ha sido reconocido como un avance, si comparado con los sistemas que dependen de las cortes de justicia para asegurar que las recomendaciones de los EIA sean objetivamente implementadas. Se considera también favorable tanto un abordaje holístico como una amplia definición de “medio ambiente”, comprendiendo las EIA análisis de los aspectos biofísicos y socioeconómicos, como los adoptados por la legislación en países como Argentina, Bolivia, Brasil, México, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

En la región, los reglamentos y mecanismos de participación pública son básicamente los mismos que los de otros sistemas de EIA en el mundo, con énfasis en la publicidad de informes y audiencias públicas. Los problemas de participación en general reflejan el nivel de organización de las comunidades afectadas, dependiendo muchas veces de las iniciativas individuales.

#### **Necesidades y medios de fortalecimiento de la EIA**

Iniciativas de fortalecimiento institucional, en diferentes niveles, son aún necesarias para la incrementar la capacidad técnica y operacional tanto de las instituciones gubernamentales como del sector privado (empresas de consultoría y proponentes de proyectos). Los siguientes aspectos técnicos deben continúan a merecer una atención especial:

- (a) desarrollo de procedimientos de selección de proyectos para la EIA para asegurar que solamente los proyectos que puedan causar impactos ambientales y sociales significativos sean sometido a la EIA y para racionalizar los recursos de las agencias ambientales;
- (b) Desarrollo de procedimientos participativos para la definición del contenido de los estudios e informes, para que las evaluaciones focalicen en detalle los impactos relevantes;
- (c) Capacitación específica sobre métodos y técnicas de predicción de impactos, principalmente los impactos sociales, para que se genere información relevante para la toma de decisión sobre la continuación de los proyectos;
- (d) Mejora del diseño de los planes de gestión ambiental de los proyectos, para que se logre definir medidas de mitigación de impactos negativos y acciones de monitoreo viables y apropiadas;
- (e) Desarrollo de criterios técnicos para la revisión de los procesos y estudios de EIA;
- (f) Mejoramiento de los mecanismos de consulta y participación de los interesados y mediación de conflictos;
- (g) Reglamentación de instrumentos que compensen las dificultades y requisitos de personal para el monitoreo y seguimiento de la implantación de los proyectos, como el autocontrol y la auditoría ambiental.

Otras cuestiones generales que se reconocen como importantes para el progreso de la EIA en la región son: la mejor consideración de los factores sociales, económicos y culturales en las políticas ambientales; y la inclusión de las cuestiones ambientales en los procesos de formulación de las políticas y la planificación sectorial, por medio de la adopción y empleo sistemático de la evaluación ambiental estratégica.

Lo requisitos necesarios para fortalecer los sistemas de EIA en América Latina son semejantes a los de otros países en desarrollo. En la mayoría de los casos, se requiere la combinación de las acciones de fortalecimiento institucional con factores tales como con la revisión y el mejoramiento del marco legal e institucional para la gestión ambiental y, específicamente, la complementación

de los criterios, normas y procedimientos de evaluación ambiental, inclusive las provisiones para la adopción de la evaluación ambiental en el nivel estratégico (de políticas, planes y programas).





**TABLA: EIA EN AMÉRICA LATINA - NORMATIVA Y RESPONSABILIDADES**

PAÍS	LEY MARCO DE MEDIO AMBIENTE (AÑO DE APROBACIÓN)	REGLAMENTOS DE EIA (AÑOS DE EDICIÓN)	INSTITUCION RESPONSABLE
ARGENTINA	-	Nacional: 1990 (1)	Para hidroeléctricas: Secretaría de Medio Ambiente (MSMA) Organismos provinciales de medio ambiente
BOLIVIA	1992	1995	Dirección General de Medio Ambiente y Cambio Climático, organismos departamentales
BRAZIL	1981	Federal: 1986 Estados: desde 1979	Proyectos de alcance regional y nacional: IBAMA Demás proyectos: agencias estatales de medio ambiente
CHILE	1994	1991-1996	Comisiones nacional y departamentales; organismos sectoriales
COLOMBIA	1974	1974-1985, revisados en 2010	MAVDT, Corporaciones Autónomas Regionales, gobiernos locales
COSTA RICA	-	1993	Consejo Nacional Ambiental
CUBA	Sin información		Ministerio del Ambiente, Ciencia y Tecnología
DOMINICAN REPUBLIC	2000	2000	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
ECUADOR	1997-2004	(2)	Ministerio del Ambiente
EL SALVADOR	1998	(8)	Ministerio del Ambiente
GUATEMALA	1986	1990	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
HAITI	(7)	2000	Ministerio del Ambiente
HONDURAS	1993	1993	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
MEXICO	1982-2007	1988-2000	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Organismos regionales
NICARAGUA	1993-2006	1994-2006	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA)
PANAMÁ	1994	1991	SIN INFORMACIÓN
PERU	1990	2001 - 2009	Ministerios y organismos sectoriales (conducción) Ministerio del Ambiente (coordinación)
URUGUAY	1994-2000	2005	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y

PAÍS	LEY MARCO DE MEDIO AMBIENTE (AÑO DE APROBACIÓN)	REGLAMENTOS DE EIA (AÑOS DE EDICIÓN)	INSTITUCION RESPONSABLE
			Medio Ambiente
VENEZUELA	1976-1992	1976	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARN) Organismos regionales y locales

2/2

#### Notas

- (1) Provincias de Rio Negro (1993), Neuquén (1983), Buenos Aires, Cordoba (1990); Mendoza (1994);  
(2) Reglamentos sectoriales desde 1989;

## BIBLIOGRAPHY

Amigos da Terra (2001) Amazônia Brasileira: Meio Circulante. In: *Boletim do Projeto Eco-Finanças. II* (2).

Banco Interamericano de Desarrollo (IDB) & Centro de Estudios para el Desarrollo (CEED) (2001) *Revisión de la Evaluación de Impacto Ambiental en Países de América Latina y el Caribe - Metodología, Resultados y Tendencias*. Alzina, V. & Spinoza, G. (eds). Santiago de Chile.

Brito, E. & Verocai, I. (1998). EIA in South and Central América. In: J. Petts (ed.) *Handbook of Environmental Impact Assessment* , pp 183-202. Blackwell Science, London.

\_\_\_\_\_. Latin America and the Caribbean. In: *Environmental Assessment Yearbook*, pp 94-101. Institute of Environmental Management & Assessment, EIA Centre. 2002.

ORALC (1996) *Legislación ambiental general en América Latina y el Caribe*, 2nd edn. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Mexico DF.

The Bull and Bear Newsletter (2001) National Wildlife Federation (NWF) & Friends of the Earth. 2 (10).