

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA INSTITUCIONAL Y PARTICIPATIVA DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL (EsIA) EN EL MARCO LEGAL PERUANO, PERIODO 1990 - 2020

An analysis of the institutional and participatory policy of environmental impact assessments (EIAs) in the peruvian legal framework, period 1990 - 2020

Patricia Pilar Romero Ushuñahua¹ , Lucio Manrique de Lara Suarez² 

¹Ingeniera Ambiental por la Universidad Agraria de la Selva y Magister en Gestión Ambiental por la Universidad Nacional Agraria La Selva. Dirección legal: Av. Universitaria s/n, Carretera central km 1.21, Tingo María. Docente del Departamento Académico de Ciencias Ambientales. Código ORCID: [0000-0001-9922-3412](https://orcid.org/0000-0001-9922-3412). Correo electrónico: patricia.romero@unas.edu.pe

²Ingeniero Agrónomo por la Universidad Nacional Agraria de la Selva. Magister en Ciencias por la Universidad Nacional de Cajamarca y. Doctor en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible por la Universidad Nacional Hermilio Valdizán de Huánuco. Docente Principal de la Facultad de Conservación de Suelos y Agua de la Universidad Nacional Agraria de la Selva – Tingo María. Dirección legal: Av. Universitaria s/n, Carretera central km 1.21. Código ORCID: [0009-0000-5976-8717](https://orcid.org/0009-0000-5976-8717). Correo electrónico: lucio.manriquedelara@unas.edu.pe

RESUMEN

El aprovechamiento de los recursos naturales no depende solo de las condiciones geológicas y su potencial económico, sino también de las condiciones políticas y actualmente, de la participación ciudadana. Los Estudios de Impacto Ambiental (EsIA) son instrumentos que asumen este desafío interdisciplinario. Para comprenderlos, es preciso revisar su marco institucional, su evolución histórica y sus fundamentos teóricos. Así como los alcances de su implementación y sus limitaciones en la realidad. Nuestro estudio no cuenta con precedentes, siendo exploratoria. A nivel metodológico se han revisado fuentes documentarias, legales y académicas. Después se ha procedido a realizar metodologías mixtas. Primero se realizaron entrevistas semiabiertas a especialistas socioambientales y se concluyó con un grupo focal. Seguidamente se aplicó una encuesta de opinión para reforzar y/o corroborar la información obtenida. El objetivo fue conocer las ventajas y desventajas de la institucionalidad ambiental, específicamente alrededor de EsIA. Los resultados obtenidos corresponden con algunas propuestas críticas de la academia, excesivo formalismo, baja capacidad operativa y poca eficacia, incipiente institucionalidad y un gran potencial para concretar la gobernanza ambiental. Revelándose la necesidad de fortalecer a la institucionalidad ambiental de los EsIA y de actualizarlos de acuerdo con las nuevas tendencias munIGALES, como la transformación digital y las metodologías ágiles.

Palabra claves: Estudios de Impacto Ambiental, Institucionalidad Ambiental, Participación Ciudadana, Formalismos y Gestión Ambiental.

ABSTRACT

The use of natural resources does not depend only on geological conditions and their economic potential, but also on political conditions and, currently, on citizen participation. Environmental Impact Studies (EIS) are instruments that take on this interdisciplinary challenge. To understand them, it is necessary to review their institutional framework, their historical evolution and their theoretical foundations. As well as the scope of its implementation and its limitations. Our study has no precedents, being exploratory. At a methodological level, documentary, legal and academic sources have been reviewed. Afterwards, mixed methodologies have been carried out. First, semi-open interviews were conducted with socio-environmental specialists and concluded with a focus group. An opinion survey was then applied to reinforce and / or corroborate the information obtained. The objective was to know the advantages and disadvantages of environmental institutions, specifically around EsIA. The results obtained correspond to some critical proposals from the academy, excessive formalism, low operational capacity and little efficiency, incipient institutional framework and great potential to achieve environmental governance. Revealing the need to strengthen the environmental institutions of the EIS and update them in accordance with new global trends, such as digital transformation and agile methodologies.

Keywords: environmental impact studies, environmental institutionalism, citizen participation, formalism, environmental management

I. INTRODUCCIÓN

Los Estudios de Impacto Ambiental (EsIA) son producto de la política ambiental. Diseñada e implementada por el Estado peruano, con el fin de lograr una eficiente y eficaz “gobernanza ambiental”. Es decir, lograr la administración de los recursos naturales de manera participativa entre la sociedad civil, las empresas y el Estado. Sin embargo, en los últimos años, este nuevo paradigma de desarrollo se ha venido frustrando. Empresas, titulares y consultoras, junto con las organizaciones estatales del sector, le han dado prioridad excesiva al “proceso administrativo”, antes que a su “fin social”.

Las empresas, titulares y consultoras, junto con las organizaciones estatales del sector, le han dado prioridad excesiva al “proceso administrativo”, antes que a su “fin social”. Restando “utilidad” a los EsIA. Lo que ha implicado un rápido deterioro en la joven política ambiental del país. Una de las más normativizadas y, sin embargo, menos operativas. Este tipo de evaluaciones, por su parte, requieren mucha información primaria (de base) de diversos aspectos, que se obtiene sobre todo de redes de monitoreo ambiental, y que se traduce en forma más simple y sintética en *indicadores ambientales*, para poder comunicarla a la población en general y a los políticos. Sin embargo, los indicadores ambientales en sí, a pesar de su enorme utilidad en la planeación territorial, urbana y ambiental (OCDE, 1993, 2001, 2004), representan muchas limitantes de carácter metodológico y empírico, como, por ejemplo, restricciones institucionales, problemas técnicos de medición y representatividad (Shah, 2004).

Los EsIA reproducen esa lógica “fragmentaria” y por eso tienen que ser perfeccionados, considerando especialmente la cadena de impactos que trascienden las fronteras “legales” del área de influencia directa e indirecta. Actualmente, los EsIA no miden ni tratan los impactos compartidos de diferentes proyectos que confluyen en una misma área geográfica. Al respecto hay un enorme vacío legal y social poco visibilizado. Y debe ser investigado con mayor profundidad. Justamente por eso, el OEFA, pretendió trabajar los impactos en base a cuencas.

Los EsIA no solo tienen un carácter técnico sino jurídico legal. Que reconoce sus incidencias colectivas y su capacidad informativa, vital en este sector, donde la tergiversación y ambigüedades son muy comunes. Por otro lado, las metodologías para EIA no se encuentran estandarizadas, lo que trae como consecuencia trabajos demorados, tediosos, repetitivos y poco prácticos. Esto se refleja, por ejemplo, en que tradicionalmente se analizan largas listas de impactos ambientales, que se cruzan con otras variadas listas de actividades y aspectos ambientales que van desde lo más básico (es decir, análisis global por etapa sin describir las actividades de ingeniería), a listas de extensas de actividades que no guardan una lógica

secuencial desde el ciclo técnico de los proyectos. Lo anterior hace que cada herramienta sea desarrollada para un proyecto en particular, y existan dificultades para su adaptación o aplicación a otro tipo de proyectos (Martínez, 2010).

Ante un contexto tan complejo, las instituciones ambientales del Perú, como el OEFA, quieren negar su inmersión en el proceso político; pretendiendo la absoluta neutralidad. Esta ceguera, sin duda, resta eficacia. La tensión entre intereses económicos y ambientales está lejos de terminarse. Cada vez son más los conflictos socioambientales. Es necesario, por lo tanto, un nuevo pacto civil-ambiental que asegure la sostenibilidad, la participación, la fiscalización y la transparencia de información. Ese nuevo pacto es el Plan de Relaciones Comunitarias, un componente técnico-social poco utilizado, con un alto potencial para fomentar la gobernanza ambiental. Un concepto bastante utilizado en las ciencias sociales, la política, el derecho, e incluso reconocido en la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611). Pero que empieza a desvanecerse bajo el peso de la generalidad. En contraste, no es usual que en el campo de la ingeniería ambiental se analice este concepto y sus implicancias.

Con este trabajo pretendemos contribuir a este vacío de nuestra disciplina. Empezando con los EsIA. De acuerdo con el marco legal peruano, estos instrumentos también son mecanismos de “rendición de cuentas” (Li, 2017) y de participación ciudadana de la gestión ambiental de los proyectos. En consecuencia, los EsIA son un nodo de relacionamiento con las comunidades del área de influencia directa (AID), con la sociedad civil y las diferentes instancias del Estado peruano (Chávez, 2019). Sin embargo, para lograr esta función, deben trascender a ese tipo “participación cosmética” (De la Puente, 2017), bastante extendido en el sector. No en vano, el SENACE habla de “participación ciudadana efectiva” para contrastar con el tipo de participación ciudadana tradicional. Sin embargo, hay un problema antropológico de fondo, muy difícil de solucionar. Esa es la “lógica de equivalencias” que pretenden hallar los EsIA entre la perspectiva tradicional de las comunidades y la perspectiva moderna u occidental acerca del “valor” de la naturaleza (Li, 2017).

Sin duda, desde sus orígenes hasta la actualidad, ha habido un mayor desarrollo institucional de los EsIA. Pero sus resultados empiezan a perder legitimidad. Y parece no haber planes para su mejoría. Su actual producción parece estar dictada más por la inercia y burocratización de la política ambiental que de una racionalidad eficiente y eficaz. Respecto a las consultoras hay que decir que prefieren centrarse en la aprobación de sus EsIA, antes que en su utilidad o eficacia. Conseguida la aprobación, cortan vínculos con el producto de su trabajo. Las empresas, encargadas del proyecto, también se interesan solo en la “certificación”.

Le importa más la viabilidad de su proyecto, que su uso. Las operaciones y gestiones suelen ir por rumbos diferentes a lo establecido en su IGA. En síntesis, representan formalidades; trámites “innecesarios”, exigidas por la normativa. No corresponden, por lo tanto, a una acción de prevención y planificación como fue la filosofía que alumbró a los EsIA. (Chávez, 2019)

Con el fin de reducir las tendencias de subjetividad, la carencia de herramientas estándar y de incrementar la calidad de información que alimenta las evaluaciones actuales, varios autores plantean diferentes retos dirigidos a fomentar mayor investigación en todas las áreas del conocimiento. Dentro de estos retos se resalta la conveniencia de desarrollar modelos específicos para cada componente del ambiente, con el fin de alimentar la evaluación ambiental global, y la participación de profesionales idóneos en conocimiento y práctica, en el desarrollo y uso de estas herramientas (Arboleda & Medellín, 2008). Entonces, siendo los EsIA cada vez más importantes, corresponde analizar sus resultados, haciendo un balance de sus aciertos y desaciertos en la institucionalidad ambiental del Perú. De este análisis, se obtendrá luces sobre su relación con los conflictos socioambientales, que deberían ser, en teoría, gestionados por los EsIA. Lo que podría considerarse como “desgobernanza ambiental”.

Esta necesidad teórica reflexiona y analiza los procedimientos ambientales, que pretenden ordenar la vida y el medio donde vive los seres humanos. La justificación práctica de esta investigación es la dependencia de los ingenieros ambientales del marco ambiental que, cuando es plasmada en reglamentos, determina, en gran medida, la eficacia y eficiencia de su trabajo. Marca, así, el rumbo de la profesión. Por lo que esta revisión crítica del marco legal-ambiental, realizado por una ingeniera, y no una abogada, resulta una interesante oportunidad para establecer nuevos aportes, desde la misma ingeniería ambiental.

Por otro lado, como señala Hernández Sampieri, es pertinente manifestar las motivaciones y condiciones personales del investigador. Para este caso, el tema de esta investigación despertó mi interés a partir de mi experiencia profesional como apoyo al área social de la consultora Cesel SA. Ahí trabajé con especialistas de diferentes áreas, especialmente sociólogos y antropólogos, que ejecutaban un conjunto de técnicas participativas con las poblaciones del área de influencia, del proyecto “Enlace 500 KV, Nuevo Yanango, Nuevo Huánuco y Subestaciones Asociadas”. En este contexto los objetivos de la investigación es conocer las bases conceptuales del marco ambiental peruano, con un abordaje sistemático, profundo, que describa el fenómeno en toda su complejidad.

II. MATERIALES Y MÉTODOS

2.1. Lugar de ejecución

Este trabajo es la descripción y análisis de un fenómeno completamente abstracto, la institucionalidad ambiental y participativa de los EsIA, que tiene dos componentes esenciales. Una normativa y otra práctica, reproducida a diario por sus actores.

La institucionalidad ambiental y participativa de los EsIA no tiene una ubicación específica, ni una naturaleza material. Sin embargo, como señalan los autores, Baptista Roberto Hernández, Sampieri Carlos Fernández Collado y María del Pilar Baptista Lucio, la carencia de estas condiciones no es óbice para emprender una investigación científica. Aunque sí hace necesario variar el enfoque, prestando mayor atención a las herramientas cualitativas, como lo especificaremos en el siguiente ítem. Sin embargo, como uno de los principios básicos de la ciencia es la delimitación, aquí lo hemos hecho temporalmente. Es decir, la presente investigación aborda 30 años de la institucionalidad ambiental-participativa de los EsIA, correspondientes desde el año 1990 hasta el 2020.

2.2. Metodología

Dada la complejidad del objeto a estudiar, los dos componentes esenciales que conforman a la institucionalidad ambiental y participativa de los EsIA, ameritan diferentes métodos y técnicas de análisis.

La parte normativa será estudiada a través de la revisión documentaria; mientras la parte práctica, será a través de la “observación participante”, entrevistas, y un grupo focal; complementariamente, se realizará una encuesta virtual para conocer la apreciación y percepción de los profesionales dedicados a esta labor. La variable de investigación es única, solo “la institucionalidad ambiental participativa de los EsIA”, construida con investigaciones previas.

2.2.1. Diseño de investigación

La metodología de la presente investigación ha priorizado las técnicas cualitativas sobre las cuantitativas, adecuándose a la naturaleza del fenómeno a investigar. Según la recomendación de los autores, Hernández et al. (2014), la investigación es de tipo no experimental, sin intervención alguna por parte de la investigadora a cargo. Quien fue una “observadora participante” durante la elaboración de un EsIA en el año 2019. Asimismo, también fue testigo de cómo se implementó dicho EsIA durante el primer año. Otra característica de nuestra investigación es que es transversal, porque la recolección de datos ha sido en un solo momento. Otra característica de nuestra investigación es que es transversal, porque la recolección de datos ha sido en un solo momento.

En cuanto a su contenido, es exploratoria porque no existen precedentes de investigación. En segundo lugar, la presente investigación, es descriptiva sistemática y sintetizadora. Analiza varios aspectos (legales, económicos, culturales, políticos e históricos) y desde diferentes posiciones (como del sector estatal, privado y de la organización civil). La preminencia del enfoque cualitativo es porque se requiere describir a profundidad los cambios y permanencias del marco ambiental desde 1990 hasta el 2030. Lo que implicará revisar el marco ambiental peruano junto con los EIA, los cuales serán un número de diez, elegidos por su posición en la Cartera de Proyectos del MEM, del año 2020.

2.2.2. Muestra y técnicas de recolección de datos

Los datos recogidos son de dos tipos, cualitativos y cuantitativos. Los primeros se han seleccionado de acuerdo con su condición de actores sociales claves. Por lo que, en el sector estatal, tenemos al SENACE y al OEFA. Mientras que, en el sector privado, empresas titulares y consultores. Junto con algunos profesionales independientes vinculados al sector ambiental. El número de entrevistados para las entrevistas ascendió a 15. Al respecto, no hay un número recomendable. Depende del desarrollo del proceso inductivo de la investigación. Respecto a los datos cuantitativos se realizó una encuesta de opinión. Es decir, no mide la relación entre dos variables, sino la valoración acerca de un determinado fenómeno.

2.2.2.1. A nivel cualitativo

La elección de un abordaje cualitativo acerca de la “política institucional de los EsIA”. Que, en principio, necesita una revisión documental y luego contrastada con las entrevistas a 15 profesionales expertos del tema ambiental y también con un grupo focal. Respecto a las entrevistas, fueron a profundidad con preguntas base y dirigida a expertos, tanto del sector privado como estatal. Posteriormente, fue preciso realizar un análisis, en base al marco legal y otras experiencias sociales similares cuya bibliografía es bastante nutrida.

Respecto a las técnicas empíricas a utilizar, serán tres:

a) Observación directa

Consiste en involucrarse en la acción, sin intervenir en ella. Esta herramienta permite una interacción directa entre los informantes y el investigador, que puede recoger sistemáticamente los datos que encuentra in situ. (Taylor & Bodgan, 1996).

b) Entrevistas a profundidad

Son encuentros directos entre el investigador y los informantes. Estos encuentros están motivados por la comprensión de las perspectivas privadas que tienen los informantes. Las entrevistas serán de manera online. Se utilizaron preguntas de tipo semiestructuradas y su aplicación será grabada.

c) Grupo focal

También denominada grupo de discusión o sesiones en profundidad. Es útil para las ciencias sociales y los estudios de mercadotecnia. Consiste en una reunión deliberadamente organizada, que ha escogido a sus participantes, entre 5 y 12, para que cada uno de ellos opine acerca de los temas propuestos por los organizadores.

Para esta investigación se ha utilizado gran cantidad de fuentes secundarias, por lo que continuación presentamos el modo en que se les ha utilizado:

- **Fuentes Primarias:** Son las entrevistas, encuestas, la auto etnografía y grupos focales.
- **Fuentes Secundarias:** Es la revisión del marco legal y teórico sobre los aspectos más importantes del fenómeno a estudiar.

2.2.2.2. A nivel cuantitativo

El número de encuestados asciende aproximadamente a 39 profesionales. La muestra cuantitativa ha sido a través de cadenas o redes (coloquialmente denominada “bola de nieve”). Debido a que no se podría definir el universo total de consultores ambientales en el país, la muestra que se ha seleccionado es de tipo no probabilístico o dirigida. El subgrupo por investigar, por lo tanto, estará en función de las características de la investigación. La ejecución de las encuestas fue a través del aplicativo Google Form. Los resultados serán sistematizados mediante el software IBM SPSS.

III. RESULTADOS Y DISCUSION

3.1. Antecedentes teóricos y vínculos epistemológicos de la política institucional ambiental peruana

De acuerdo con la revisión bibliográfica, los EsIA son el producto y la institucionalización de un largo proceso de desarrollo de las ciencias ambientales, después de haberse despojado de su paradigma conservacionista y transitar a un paradigma de “prevención y predicción”. La ecología, su ciencia matriz, en sus orígenes, fue considerada poco científica, una “soft ciencia”. Por su condición holística y sus nuevos métodos, poco alineado a las matemáticas, no despertaba el interés de los científicos de la época, acostumbrados a la especialización y al uso constantemente a las matemáticas.

El contraste entre la brevedad de la actual constitución con la que le precedió es suficientemente elocuente. Sin embargo, enfatizamos de la de 1993, su rol “determinante” en la política ambiental y su función “promotora” de la sostenibilidad. Inspirada en el Informe de Burtland 1987, cuyo título “Nuestro Futuro Común” expresó su preocupación por el “futuro común”, visibilizándose por primera vez a las siguientes generaciones. Y derivando en el concepto de

“desarrollo sustentable”, basado en tres dimensiones: económico, ambiental y social.

La sostenibilidad, sin embargo, ha sido criticada por José Manuel Naredo, en un excelente artículo de 2004, es un término de marketing, de propaganda, lleno de ambigüedades, antes que de certezas científicas. No es específico, ni representa un cambio real en el paradigma de desarrollo de la economía clásica. La cual insiste en acabar con la pobreza a través de un crecimiento material sin límites. En esencia, el concepto “sostenible” no implicó un cambio estructural, que es lo que se ameritaba para detener el calentamiento global, siendo aceptada rápidamente por la comunidad de empresarios y políticos conservadores de todo el mundo (2004).

Durante la evolución de las ciencias ambientales que hemos reseñado, se ha identificado el rol fundador de las ideologías para la constitución de las instituciones científicas y técnicas. Este hallazgo es un tópico relativamente conocido en las ciencias sociales, pero poco tratado en la ingeniería ambiental, que se supone libre de influencia ideológica.

La independencia institucional no implica dar la espalda a los aspectos políticos, económicos y sociales, sino más bien incluirlos para un análisis más completo. Esta es una fuerte limitante de los gobiernos tecnócratas cuyo declive coincide con el ascenso de la gobernanza ambiental, donde es vital la participación efectiva y real. En este sentido los EsIA, y sus procedimientos respectivos, apuntan a cumplir con la gobernanza ambiental. Porque permiten un dialogo entre todos los actores involucrados para que tomen decisiones consensuadas y asuman la responsabilidad de sus actos. Que ya no será responsabilidad exclusiva de los especialistas sino de todos los participantes.

Finalmente, acerca del origen de la institucionalidad ambiental peruana, esta trasciende a las fronteras nacionales. De hecho, existen varias dificultades para definir entre lo que es el derecho ambiental internacional o el derecho internacional ambiental. Lo que es un rasgo constitutivo del derecho ambiental.

En general las actividades extractivas y energéticas trabajan bajo estándares supra institucionales, como las del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. La jurisprudencia ambiental cuenta con tribunales regionales en cada uno de los continentes. Sin embargo, esta es una relación conflictiva, como el rechazo al Acuerdo de Escazú, por parte del Parlamento peruano.

A nivel nacional, los cambios institucionales, como la creación de algunos organismos o la adición de funciones participativas, han estado motivados por el desencadenamiento de conflictos sociales, sin que ello implique que tales cambios sean suficientes para detener la causa de los conflictos (Li, 10).

3.2. Conocer la organización institucional alrededor de los EsIA

No solo el proceso extractivo genera impactos ambientales, sino también el tratamiento y la transformación de los recursos extractivos. La ciencia, pese a su notable desarrollo, tiene dificultades para prever los impactos que suceden, cada vez más rápido, violentos e inesperados. La razón, el acelerado ritmo económico con el que funcionan nuestras sociedades.

Un mecanismo para prever tales impactos son los EsIA. Estos son instrumento que contienen la descripción del lugar y el proyecto. Así como sus efectos. De acuerdo con la teoría económica contemporánea, la degradación ambiental es una “falla de mercado”. Corresponde, entonces, una intervención pública a través de controles directos o instrumentos de mercados (2016).

Las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) son un tipo de política de intervención. Surgieron en 1969, en EE.UU, con la National Environmental Policy Act (NEPA). Esta Política Ambiental Nacional no funciona como un marco de ley único en EE. UU, más bien otorga responsabilidad a los estados federales para que actúen independiente y congruentemente con las políticas nacionales.

En 1992 la Organización de la Naciones Unidas celebró en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra), donde se estableció como principio la evaluación del impacto ambiental como un instrumento nacional para cualquier actividad que tenga probabilidades de producir un impacto negativo. (Rázuri, 2017)

En el Perú fue el Código de Medio Ambiente y los Recursos Naturales quien introdujo en su artículo n°8, la obligación de presentar EsIA a proyectos productivos cuyos efectos ambientales pudieran ser negativos. Pero, como se mencionó en un acápite anterior, no tuvo suficiente respaldo político y no se consolidó. Posteriores modificaciones legales embotaron la eficacia de esta pretensión.

Los EsIA son el instrumento más importante del sistema de evaluación estratégica ambiental porque son el producto individual y detallado de cada proyecto. En el Perú, el titular analiza y decide la mejor de las alternativas de su proyecto. Mientras el Estado acepta o brinda algunas recomendaciones de ajuste. Contrastando, así, con el marco legal colombiano, donde el titular presenta las alternativas y la autoridad misma decide cuál se va a ejecutar.

Desde 1970 hasta la actualidad su contenido se ha ido ampliando, desde la identificación de factores físicos, químicos, luego biológicos y, en los últimos años, ha incluido aspectos socioeconómicos (Guevara, 2021).

Los EsIA también han ido absorbiendo las nuevas legislaciones y/o pactos internacionales, como el Convenio de Basilea sobre el transporte de desechos peligrosos y el Convenio de Estocolmo, que busca eliminar progresivamente los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs).

Tabla 1
Información del estudio de Impacto Ambiental

Resumen
Revisar el estado que guarda el ambiente y las características de la acción propuesta y posibles acciones alternativas.
Identificar y evaluar los efectos significativos que producen las acciones sobre el ambiente.
Predecir el estado del ambiente a futuro con o sin la acción, ya que la diferencia entre las dos situaciones es lo que se denomina impacto.
Considerar métodos para reducir, eliminar, compensar o evitar efectos negativos o adversos al ambiente y la salud.
Preparar un documento (manifiesto de impacto ambiental) que discuta los puntos críticos positivos y negativos del estudio que permitan plasmar un balance objetivo de la acción.
Tomar una decisión sobre el curso de la acción para su aprobación, rechazo condicionamiento.
Efectuar el monitoreo de impactos.

El proceso que se sigue para la aprobación de los EsIA (Figura 1), aunque con algunas ligeras variaciones, es el siguiente:

Figura 1
Proceso de Aprobación de los EsIA



3.3. Explorar la apreciación y percepción de los profesionales dedicados a los EsIA

En este apartado, hemos escudriñado tres dimensiones de institucionalidad ambiental. Para ellos, hemos realizado entrevistas, un grupo focal y una encuesta, cuya síntesis se presentan a continuación.

3.3.1. Excesivo formalismo de los EsIA

Los EsIA son, antes que nada, instrumentos. Sin embargo, todos los entrevistados, hacen notar que esta condición “útil” de los EsIA, en el mejor de los casos, se ha desvanecido y, en el peor de los casos, se ha perdido.

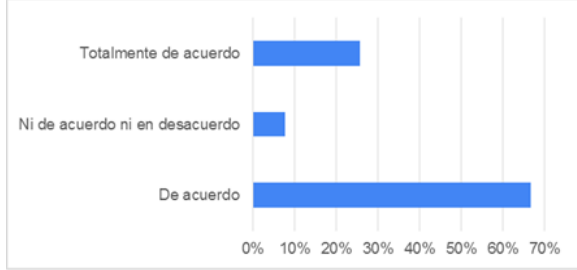
Aparejada con esta pérdida, también está la “sencillez” que la normativa ambiental demanda y que, sin embargo, no se cumple por los batiburrillos técnicos de los procesos de participación ciudadana.

Figura 2
¿Cual considera que es el principal objetivo de los EIA?



El problema de fondo de los EsIA, como señalaron los entrevistados, es su burocratización. Burocratización que, por cierto, ya no es una característica exclusiva del Estado, sino también de las instituciones privadas que necesitan crear, “inventar” normas y de ese modo dar la impresión de que “algo” están haciendo. Generándose, por lo tanto, un circuito artificial de trabajo que no soluciona los problemas reales, sino que paradójicamente crea otros. De ahí que se pueda hacer una nueva tipología de los conflictos socioambientales, entre aquellos que confían o no en los EsIA.

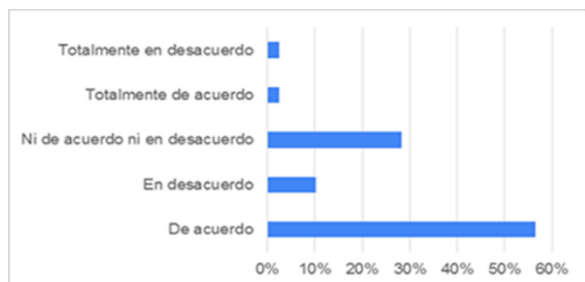
Figura 3
¿Considera que las diferencias de los EIA provocan conflictos socioambientales?



Las controversias alrededor de los EsIA son sumamente graves. No solo porque contradice la concepción que alumbró a los EsIA, una de las mejores propuestas de gestión ambiental, sino porque obliga a buscar nuevas alternativas, como si el potencial de los EsIA estuviera agotado. Pero nada más lejos de la verdad. Pues, como señala el sociólogo Renzo Quispe, en esta clase de instrumentos coinciden innovación, holismo e institucionalidad. Por lo que, en vez descartarlo, conviene perfeccionarlo.

Figura 4

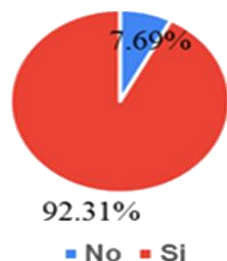
¿Está de acuerdo con la política ambiental alrededor de los EIA?



De hecho, el 92,31% consideran que, desde su origen los EsIA, han mejorado paulatinamente. Lo que es coherente con todo el sistema institucional que hemos presentado en los capítulos anteriores y aquí corroboramos a través de los mismos profesionales.

Figura 5

La institucionalidad ambiental ha mejorado en el Perú



Tratando de identificar las razones de por qué los EsIA estén perdiendo eficacia y legitimidad, formulamos una pregunta acerca de sus deficiencias. Donde el “formalismo” es la principal causa, seguida de la deficiente evaluación y de la ausencia de una metodología. Donde se encontraron las siguientes respuestas y el “excesivo formalismo” se ubica en el primer lugar. Este excesivo formalismo cada vez es más manifiesto por diferentes publicaciones académicas.

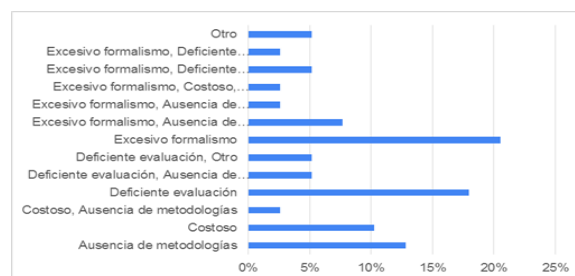
Analizando todas estas respuestas, el factor común sería la homogenización de sus procesos. Luego preguntamos por las líneas base. Que actualmente son más rutinarias. Compuestas por extensas descripciones y con estadísticas carentes de profundidad y análisis. Olvidando que trabajar con estadísticas siempre es una actividad de riesgo, porque la mayoría de las veces, en vez de ser un auxiliar de la investigación, termina siendo una herramienta para construir la realidad misma. (Aguirre, 2019)

De acuerdo con las respuestas de nuestros entrevistados, las líneas de base son formuladas a priori del proyecto. Están compuestas, a modo de inventario, por las descripciones detalladas del entorno biológico, físico y social. El SENACE, en distintas publicaciones, compara las líneas de base con una fotografía previa del lugar donde se construirá el proyecto. Sin embargo, la analogía con una fotografía es insuficiente porque le

resta dinamismo a la naturaleza y a la sociedad. Y de ahí que deriven algunos equívocos (Entrevista: Orlando Macharé, 2021).

Figura 6

¿Cuáles son las principales deficiencias de los EIA?



Técnicamente la función de las líneas de base es limitada. Su fin es ser un insumo para la evaluación de impactos y sus respectivas estrategias ambientales, aspectos mucho más importantes de los EsIA, que le confieren capacidad de “predicción” y “gestión”. No obstante, las consultoras y los organismos evaluadores le dedican casi toda su energía y atención, como este si fuera el componente más importante, y no solo el primer peldaño. De ahí que Eusebio Valdivia hable de una especie de “fetichismo por las líneas de base”. Los resultados de nuestras encuestas, respecto a este punto, van ese sentido. Se aprecia una aprobación de las líneas de base social y ambiental por la mayor parte de los encuestados, pero en segundo lugar se ubican los indiferentes, y no los que están en desacuerdo, revelando la incertidumbre que rodea a estos instrumentos E. Valdivia (entrevista, 20 abril, 2021).

Figura 7

¿Considera que las Líneas de Base se estructuran adecuadamente con los planes estratégicos en la dimensión ambiental?

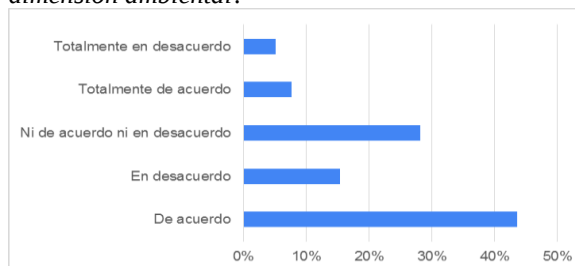
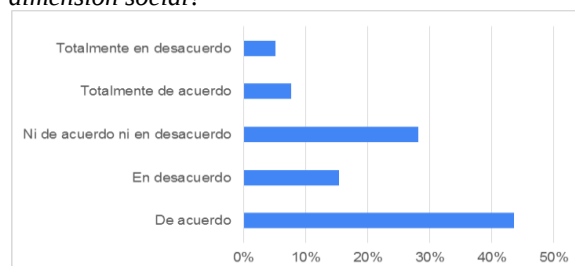


Figura 8

¿Considera que las Líneas de Base se estructuran adecuadamente con los planes estratégicos en la dimensión social?



Respecto a la metodología, nos hemos remitido a encuestas, entrevistas y la revisión documental de una tesis, aprobado en el año 2016 para la Escuela de Ciencias Forestales y Ambientales, de la Universidad del Centro. Ahí la ingeniera Mayvi Deysi Uscuchagua Cornelio, encuentra que, entre los EsIA aprobados entre los años 2013 y 2016 (y que iban a operar en Cerro de Pasco, Junín y Huánuco), hay un patente interés por utilizar matrices de Leopold y las de Causa-Efecto, pese a que son las más simples y las menos recomendadas por el Ministerio de Energía y Minas (MEM). Pues adolecen de un notable subjetivismo. Para su trabajo Mayvi Uscuchagua consulta a los consultores que elaboran los EsIA y a los funcionarios que la aprueban el tipo de matrices con las que prefieren trabajar. La matriz de Leopold ocupa el primer lugar (Granados, 2016).

Tabla 2
Metodologías de evaluación de los estudios de impacto ambiental

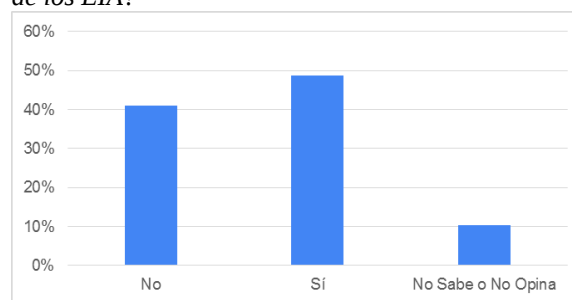
N°	Metodología de la evaluación	Cantidad
1	Matriz de Leopoldo	15
2	Matriz de Leopoldo Modificada	2
3	Matriz de Leopoldo y análisis Causa Efecto	2
4	Matriz causa-efecto	6
5	Matriz causa-efecto y lista de chequeo	1
6	Matriz de Batelle-Collumbus	1

Esta incongruencia confirma el conformismo con la que se están desarrollando los procesos de elaboración de los EsIA. La razón de esta inercia es que no se sabe qué otra metodología utilizar, o cómo hacerlas más sólidas. Falta creatividad para enrumbar la institucional de los EsIA. Esta fue una de las conclusiones más claras del grupo focal que se aplicó.

El 70% de nuestros encuestados (**Figura 9**) también expresan esta incertidumbre metodológica, respecto a la elaboración de los EsIA. Sin embargo, respecto al método de aprobación de estos, se identifica una mayor discrepancia, como en el subsiguiente cuadro. Sin duda, falta conocer y divulgar las herramientas de evaluación y supervisión para cada uno de los EsIA. Y por supuesto más allá de los TDR, cuyo contenido es más contractual que científico. Esto significaría otra importante veta de estudio.

La concentración alrededor de las líneas de base no es desinteresado. Todo lo contrario. Al ser más fáciles de concretar, de evaluar y observar, resulta lógico el desmedido interés en ellas. Sin embargo, esto no ocurre con toda la línea de base, sino solo con la parte descriptiva, pues la parte analítica (que también debería estar presente) es bastante baja. E. Chávez (entrevista, 17 de mayo, 2019)

Figura 9
¿Está de acuerdo con la metodología de aprobación de los EIA?



Las líneas de base terminan por ser poco útiles a sus propios proyectos y con mayor razón a la de otros (donde también deberían servir), aunque sea como una referencia. Pero no ocurre. Cuando se realiza un nuevo proyecto en una zona de estudio que cuenta con línea de base, a menudo se decide elaborar otra. La suspicacia de Víctor Gonzales, al respecto, es pertinente: “no es solo por el tiempo transcurrido desde que se elaboró la línea de base, sino porque no resultan útil. La mayoría tiene falencias, por consiguiente, ¿quién quisiera asumir ese riesgo?”. V. Gonzales (entrevista, 15 abril, 2021)

3.3.2. De las evaluaciones y supervisiones a los EsIA

El SENACE, pese a sus pocos años de funcionamiento y a la preexistente descoordinación ambiental, está tratando de estructurar al SEIA. Haciéndolo un sistema transversal, moderno, participativo y dinámico. Sin embargo, aún hay algunos problemas estructurales, poco analizados y escasamente divulgados. Como aquellos EsIA, aprobados en años pasados por otros organismos (poco exigentes en comparación con el SENACE), y que, sin embargo, siguen operativos en algunos proyectos. El estado de estos EsIA fue tan malo que el OEFA decidió, en el año 2016, suprimir la Coordinación de Cumplimientos de Compromisos Socioambientales (CCCSA). Esta coordinación se encargaba de identificar los programas sociales de los EsIA y supervisar el cumplimiento de su ejecución (Chávez, 2021).

En cambio, las supervisiones ambientales del OEFA, ante un EsIA deficiente, podían recurrir a los reglamentos y normativas del sector. De ese modo determinaban la existencia de un “hallazgo”. Denominación técnica que hace referencia a un hecho encontrado en campo por el supervisor y, dada su condición, podría constituir eventualmente un “incumplimiento”. Por lo tanto, es potencialmente objeto de sanción.

A parte del apoyo institucional que tenían las supervisiones ambientales sobre las supervisiones socioambientales, existía una ventaja epistemológica, lo “social” es un fenómeno más complejo, cambiante y a travesado de subjetividades.

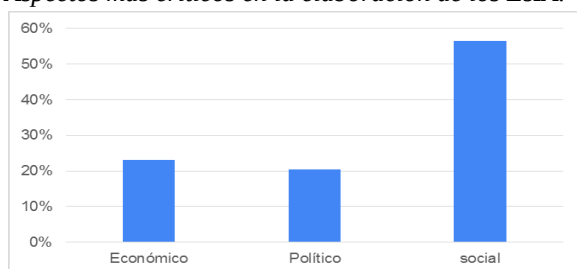
No se circunscribe a una acción o hecho, como lo ambiental. En lo social, puede ocurrir que se haya terminado de construir una “gran obra” a favor de una comunidad y sus pobladores, sin embargo, estar insatisfechos. Lo social implica una nueva forma de supervisar. En pensar nuevos métodos, acordes a la materia que analiza.

De acuerdo con la información emitida por la Coordinación de Gestión Socioambiental (CGSA) de la OEFA su función es más auxiliar, que supervisora. Y muy pegada a su competencia, lo que constituye uno de los grandes problemas de los organismos técnicos y del Estado en general, porque los problemas socioambientales son integrales. La población, como me tocó comprobarlo, no reclama solo un ambiente más sano, sino menos corrupción, mayores oportunidades económicas, un mejor estilo de vida, justicia, entre otros aspectos. Pues como dice Moisés Arce, la población demanda al Estado su involucramiento activo; asume que debe defenderla. Como no lo hace, dirige sus frustraciones violentamente contra los organismos (“indiferentes” y/o “ineficaces”) del Estado. Asimismo, la demanda de apoyo y protección es llenada, mal que bien, por las ONG u otros asesores legales (a veces inescrupulosos), que complejizan el escenario.

Lo social, sin duda, es el aspecto más crítico en los procesos ambientales. La mayoría de los profesionales encuestados, coinciden en ello. Lo que más llama la atención es los otros aspectos críticos, no son técnicos, sino económicos y políticos. Por lo tanto, la solución y/o mejora a los procesos de elaboración y aprobación de los EsIA, no debe ser solo técnica.

Figura 10

Aspectos más críticos en la elaboración de los EsIA.



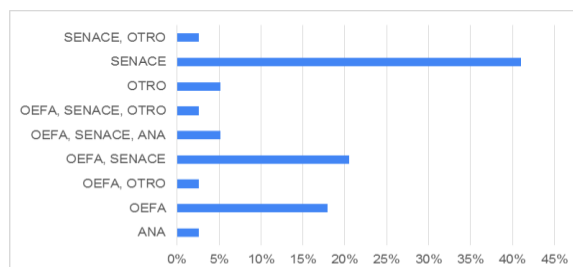
Como no hay un organismo especializado de ver la problemática socioambiental, la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM), cumple con esa función. Encargándose de generar esos espacios de diálogo entre representantes de la empresa, sociedad civil y organismos especializados.

En este trabajo, justamente, se ha querido explorar entre los organismos más eficaces del sector ambiental, y la respuesta por amplia mayoría fue el Senace. Su rol técnico y social ha destacado sobre otros organismos en los últimos años. Incluso se podría decir que su gestión ha venido siendo exitosa, puesto que hasta ahora ninguno de los EsIA que ha aprobado se

encuentra en la lista de conflictos socioambientales de la Defensoría del Pueblo.

Figura 11

Organismos más eficaces del sector ambiental.



3.3.3. De las evaluaciones y supervisiones a los EsIA

Actualmente existe un gran interés de la población por conocer acerca de los proyectos que se ejecutarán en las zonas donde viven. Sin embargo, los EsIA que deberían ser los instrumentos dirimentes y el principal mecanismo de comunicación y difusión, no cumplen esa función. Alrededor de este poderoso instrumento hay más dudas que certezas; más indiferencia que interés. Por lo que, al principio de los procesos de aprobación de los EsIA, si no hay un rechazo preexistente, suele no haber participación. En la recta final, cuando los EsIA van a ser aprobados, surge un mayor interés de participar. (Grupo focal, 2021)

La participación ciudadana es necesaria. Sin embargo, su implementación genera confusión en la población consultada y tiene serias consecuencias en el devenir de los proyectos. Cuando estaba trabajando para la consultora Cesel SA, preguntaba a las diferentes comunidades del área de influencia directa, acerca del estado de los servicios básicos y esenciales. También acerca de los principales problemas locales. Este interés por su modo de vida genera una deducción incorrecta entre los pobladores, quienes asumen que si se está averiguando es porque “algo” se va a solucionar. Por ello responden pacientemente las preguntas y abren su intimidad, dando pormenores y detalles acerca de cómo viven y sus carencias. Suelen enfatizarse acerca de la negligencia de las autoridades públicas que “hasta ahora no hacen nada”.

Las preguntas despiertan expectativas que no serán concretadas. Lo que frustrará a muchos pobladores. Despertando su encono contra los que averiguaron “por las puras”, como me dijo una señora. En la población queda, de manera muy inconsciente, la amarga sensación que el titular no cumplió y que, por lo tanto, le volvieron a engañar.

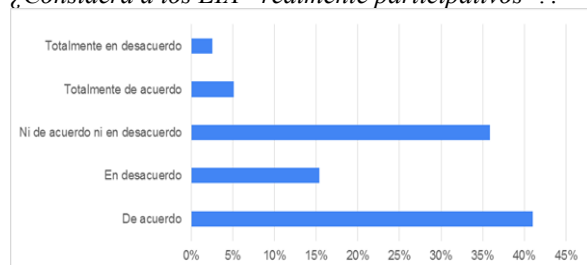
Mientras el titular, por su parte, ni enterado de estas expectativas que su proyecto despertó. Más bien asume que los pobladores le demandan acciones que sobrepasan su condición de privado (algo muy común en el sector). Al no ser consciente de esta situación,

comunidades y titulares se distancian y empiezan a guardar recelo, especialmente las primeras.

Entonces ¿por qué averiguar tanto acerca de cómo viven las personas? ¿Qué interesa lo que les falta o afecta, si no les ayudarán? Las preguntas, quizás, deban estar en proporción de lo que el titular hará. O una campaña de comunicación previamente debe informar que las preguntas solo tienen un fin explorador, no intervenir. Pero si así fuera, las personas muy probablemente no responderían las encuestas. No se dejarían entrevistar, ni irían a los TERP. De algún modo el negocio de las consultoras durante esta fase es generar las expectativas, vender una ilusión.

Figura 12

¿Considera a los EIA “realmente participativos”?

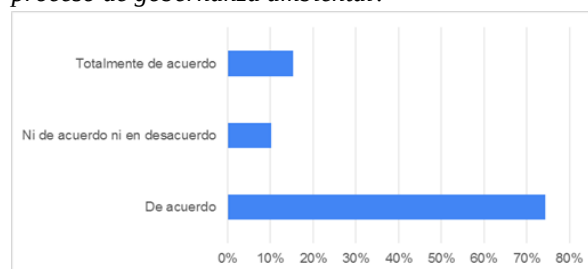


La participación e información ciudadana en los EsIA muestra grandes y complejos problemas que sobrepasan al sector ambiental y que, sin embargo, sus instituciones tienen que lidiar e involucrarse. De hecho, surge una cuestión importante, ¿hasta dónde es idónea la participación en el sector ambiental? Porque gracias a las consultas empieza a producirse una contradicción entre lo democracia participativa (una dimensión importante de nuestro actual sistema político) y su fundamento técnico-legal, encargado de aprobar la viabilidad de un proyecto. Las funciones del SENACE no pueden confundirse (como un organismo electoral), mencionó uno de los entrevistados y hay que prever el peligro del populismo en el cual puede caer la aprobación y el cumplimiento de los proyectos extractivos.

La participación ciudadana no es una mera propuesta moral, ni un derivado de lo “políticamente correcta”, como se podría suponer. Es una herramienta fundamental para contribuir con el desarrollo económico local, con casos concretos conocidos por los mismos profesionales. Además, también es un mecanismo para lograr la gobernanza ambiental. Así lo señalan los encuestados cuando han sido interrogados.

Figura 13

¿Considera que los EIA son necesarios para el proceso de gobernanza ambiental?



De acuerdo con los encuestados, los EsIA no solo contribuyen a la gobernanza ambiental, sino también con la economía local. De ser ciertas estas experiencias, deberían ser divulgadas más por el sector. Lo que es uno de los grandes problemas, pues se conoce mucho más los proyectos perjudiciales, que los beneficiosos.

En síntesis, podemos decir que la participación de los EsIA, se caracteriza por tres aspectos bien resaltantes: a) “no” es vinculante; b) es selectiva y no inclusiva; y c) solo sirve para validar.

Es preciso, entonces, conocer de cerca cómo operan las organizaciones que producen los EsIA, las consultoras.

En el Perú, esta clase de empresas, en los últimos años, se han multiplicado gracias a la aprobación de proyectos energéticos y extractivos.

Por lo que, actualmente, estas organizaciones representan un importante nicho económico y son un eslabón fundamental de una larga cadena de trabajos, gracias a la elaboración de los Instrumentos de Gestión Ambiental (especialmente con los Estudio de Impacto Ambiental-EIA). Así, tenemos a los profesionales que realizan los estudios previos para diseñar los términos de referencia, los que postulan para obtener el contrato, los que elaboran los informes ambientales, los que lo aprueban dichos informes y los que finalmente supervisan su ejecución, cierre y post cierre. (Grupo Focal, 2021)

El problema de las consultoras ambientales está en los servicios que ofrece. O, mejor dicho, sus productos. Que, en la mayoría de casos, son objetos de crítica o, peor aún, de indiferencia. Pasan desapercibidos por la opinión pública, pese a que en gran medida son hechos para satisfacerla. También son obviados por los organismos públicos cuyas políticas económicas son diseñadas y aplicadas sin considerar el contenido de los EsIA. Prefieren subcontratar a otras consultoras, o elaborar la información por ellos mismos; haciendo un gasto innecesario o duplicándolo. Es decir, los EsIA no son usados como “fuente de información”. Por lo tanto, no hay transversalidad ni reducción de actividades económicas que, a la postre, son también contaminantes. E. Chávez (entrevista, 14 de abril, 2021).

Lo más preocupantes del desuso de los EsIA es que da pase a la duda de que son las mismas instituciones gubernamentales conscientes de los defectos de estos costosos instrumentos.

Ante la ausencia de una solución convincente o de una metodología única, las consultoras ambientales abandonan los fueros técnico-científicos, y se restringen con sumo escrúpulo a los “Términos de Referencia”. (Grupo focal, 2021)

Esta medida es insuficiente en el trabajo de campo. Donde ocurren imprevistos. Como la necesidad de incluir nuevos lugares de estudio o estancias más prolongadas. Lo que implica elevar costos y contratar más personal especializado. En este contexto, las consultoras, empresas, al fin y al cabo, priorizan su rentabilidad; reducen gastos y merman la calidad de sus propios productos. Limitándolos a lo estrictamente necesario, es decir a lo que manda la normativa. Centrándose, por lo tanto, en las formalidades de los procesos antes que en el impacto real de sus proyectos.

Debido a esta mediocridad por cumplir con lo mínimo necesario, menos del 50 % apoya la idea de una EsIA que sea paradigmático. Tampoco ninguna consultora es reconocida por sus éxitos y trayectoria en el sector. Pues las respuestas son muy dispersas.

Figura 14

¿Cuáles son para usted las consultoras ambientales más importantes del país?

	Porcentaje
No opino	25,6%
WALSH	10,3%
CESEL	5,1%
SGS	2,6%
ARQSEGUR	2,6%
AENOR PERU SAC, Curba y Asociados SAC	2,6%
CAMISEA	2,6%
AENOR Peru S.A.C	2,6%
CANDES	2,6%
SOCIAL CAPITAL GROUP	2,6%
GEIAS, CESEL	2,6%
GEIAS Consultores	2,6%
Green group	2,6%
Insideo, rilflo, walsh peru sac	2,6%
Grupo ambiental	2,6%
Ciencia y tecnología para el desarrollo sostenible sac	2,6%
MWH	2,6%
En funcion a sus profesionales	2,6%
PWI	2,6%
Environment solutions s.a.c., pwi. s.a.c y cesel s.a.	2,6%
SNC, walsh peru	2,6%
Enviroproyect, cesel, green globe, ctds	2,6%
Umbrella, domus, knight piesold, walsh peru	2,6%
FCISA	2,6%
Fondo verde y gestión ambiental	2,6%
Total	100,0%

Otro problema de las consultoras, bastante común, es que su staff de profesionales son solo una vitrina para el Estado y sus potenciales clientes, pero no son sus trabajadores. Suele pasar, más bien, que aquellos que realizan los trabajos de campo y gabinete, son profesionales de rango menor, con el conocimiento y la experiencia, pero que no tienen los títulos ni la experiencia específica que demandan los TDR. Al final, los menos enterados del proyecto son los mismos firmantes que entregan su Hoja de Vida a diferentes instituciones.

Al sociólogo, Ronald Torres, este es uno de los aspectos más preocupantes del sector ambiental. Según su opinión, el presupuesto de los planes ambientales es usualmente el más susceptible de ser mermado. La calidad de la gestión ambiental depende de la rentabilidad de cada proyecto. Para el caso de la elaboración de los IGA, es común que se prefiera a las fuentes secundarias que a las primarias. Dándose un sobreuso de las fotografías para “demostrar” que se estuvo en campo.

Las autoridades ambientales, por su parte, lo permiten cuando abusan de las “recomendaciones”. Con esta generalidad dejan abierta la puerta al incumplimiento, ya que, entre hacerlo y no hacerlo, se prefiere lo segundo.

La lúcida opinión de Ronald Torres, genera otra reflexión, ¿hasta qué punto la “recomendación” de un funcionario es producto de su incertidumbre?

Otra fuente de descrédito de los EsIA es que no tienen la capacidad preventiva ni predictora que los debería caracterizar. Por el contrario, suele pasar que muchos EsIA son homogéneos, producto de lo que se conoce en el ámbito profesional como el “planchazo”.

Entonces, la burocratización de los procesos merma la calidad de los EsIA. Y, por ello, es objeto generalizado de descrédito. Lo que quizás sea una de las razones de tantos conflictos socioambientales. (Li, 2017)

Hay la necesidad de diseñar métodos alternativos y creativos para los EsIA. Pues hay una perniciosa tendencia a “repetir patrones”. Constituyendo un gran equívoco en una época donde emerge con fuerza las “metodologías ágiles”, muy utilizadas en el mundo de las star-up. Las metodologías ágiles se caracterizan por su interdisciplinariedad y su capacidad poliédrica para comprender, casi subterráneamente, lo que las personas desean. Las metodologías ágiles empatizan, diseñan acorde a las circunstancias, prueban una y otra vez, antes de sacar al mercado sus productos o servicios, y no dejan de adaptarse. Esta ligereza, propia de los procesos “lean”, beneficiaría y dinamizaría a la anquilosada estructura de los EsIA. E. Chávez (entrevista, 17 de mayo, 2021).

Respecto a la participación ciudadana, sucede una tergiversación respecto a su “fin”. Desde los permisos y convenios previos al EsIA, en la fase de levantamiento de información primaria, a través de encuestas, entrevistas y otros mecanismos consultivos. Las personas que rechazan el proyecto, alimentan la esperanza de que sus respuestas serán “realmente” tomadas en cuenta. Lo mismo con aquellos que realizan algunas observaciones para modificar el plan del proyecto. Su frustración produce, a mediano y largo plazo, desconfianza en la institucionalidad ambiental. Deteriorándose su autoridad. Y buscando por parte de la sociedad civil métodos alternativos de solución, como los conflictos o los arbitrajes internacionales.

Aunque esta es una situación patente, es poco discutida. Confronta el principio democrático. Entonces, los procesos alrededor de los EsIA se desarrollan por pura inercia. Sin resolver la contradicción del orden institucional ambiental peruano que señala que la viabilidad de un proyecto depende de razones técnicas y no “electorales”.

La dimensión social de los EsIA debería definirse con mayor convicción. Pues su existencia en la institucionalidad ambiental empezó como un aspecto tangencial, casi ornamental, y de ahí poco a poco, por presión sociopolítica, ha ido calando y ocupando un espacio. Sin embargo, aún no termina por ser eficaz.

No hay una participación concreta, ni constructiva según lo manifiestan los entrevistados. Esto es enormemente peligroso para la gobernanza ambiental que se pretende implementar en el país.

IV. CONCLUSIONES

Se analizaron los cambios institucionales del sector ambiental, encontrándose importantes avances a nivel de participación ciudadana, jurisprudencia, multidisciplinariedad e institucional. Sin embargo, este avance no ha tenido un correlato operativo, ni ágil en la implementación de proyectos. La explicación no esta solo en la burocracia estatal o en la abulia, sino que el “derecho ambiental” no emerge de las ciencias ambientales, con las cuales ha tenido poca vinculación hasta hace algunos años, sino del derecho civil.

Durante la ausencia de una ciencia ecológica faltó un “encuadre” para los problemas de este tipo. Eran claramente ignorados y se supuso que no existían. El vínculo entre ciencia y poder, presente a lo largo de la historia humana, a finales del siglo XVIII, se solidificó completamente, gracias al potencial del capital económico. De ahí que las industrias (energéticas y mineras) financiaran el desarrollo de las ciencias ambientales, cuyo conocimiento creció en extensión, aunque mermando su capacidad de profundización. Las ciencias ambientales, entonces, se fragmentaron y alejaron de una perspectiva espiritual y ética. Originalmente fueron conservadoras y se le consideraron como parte de la salubridad pública. Los

encargados de su aplicación fueron tecnócratas, conocidos los “aristócratas del saber”, que en el Perú aparecieron prontamente a causa del descubrimiento del guano.

Los EsIA, hasta el día de hoy, no han terminado por ser útiles a la ciudadanía. Al Estado, para efectos de legitimar sus decisiones, le ha resultado ligeramente más útil, a la misma vez que problemático. Las empresas son las más beneficiadas porque obtienen la aprobación de sus proyectos. Aunque, el mayor beneficio alrededor de los EsIA estaría en los terceros; es decir en los trabajos colaterales que se producen.

Los profesionales alrededor de los EsIA han caído en un modo de producción industrial, homogénea y poco eficaz. Sus líneas de base son esquemáticas, ajustadas a plazos y gastos fijos. Sin posibilidad de innovar y adecuarse a las exigencias del entorno, lo “ideal” en trabajos de campo. Mientras sus otros componentes carecer de una metodología. Así mismo los EsIA deben recuperar su visión integradora, por lo que es pertinente aplicar nuevas metodologías, donde se demuestre una verdadera interacción entre los especialistas que la realizan.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre, C. (2020). *Donde se amansan los guapos: las cárceles de Lima, 1850-1935*. Fondo Editorial de la Universidad Del Pacífico, Lima.
- Arce, M. (2015). *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Chávez Álvarez, E. F. (2020). Estrategias de relacionamiento bajo el marco de la supervisión socioambiental del OEFA: el caso de la mina Quicay y la comunidad campesina Santa Ana de Pacoyán [Tesis de pregrado. Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Repositorio Institucional.
- Asamblea Constituyente del Perú. (1979). *Constitución Política del Perú de 1979*. Congreso de la República del Perú.
- Congreso Constituyente Democrático. (1993). *Constitución Política del Perú de 1993*. Congreso de la República del Perú.
- De la Puente, L. (2017). *Cuando el diálogo es parte del problema: la institucionalización de las mesas de diálogo en el Perú: El caso del conflicto en Espinar*. Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Guevara Pérez, E. (2021). *Fundamentos sobre el Estudio de Impactos Ambientales*. Autoridad Nacional del Agua del Ministerio de Desarrollo y Riego del Perú.

- Granados Agüero, A. P. (2016). *La construcción de la fiscalización ambiental en un contexto adverso de boom de recursos naturales: el caso del OEFA* [Tesis de grado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/7972>
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, M. P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). McGraw Hill Education.
- Arboleda González, J. A. (2005). *Manual de evaluación de impacto ambiental de proyectos, obras o actividades*. Jorge Alonso Arboleda González. https://www.academia.edu/14204956/Manual_de_evaluaci%C3%B3n_de_impacto_ambiental_EIA_de_proyectos_obras_o_actividades
- Li, F. (2017). *Desenterrando el Conflicto: empresas mineras, activistas y expertos en el Perú*. Instituto de Estudios peruanos.
- Abarca García, J., Alvarado Arróspide, L. J., Calderón Vásquez, K., Herrera Santos, N., Méndez Huamán, J., Paucar Bejarano, Sahra, Vera Torrejón, J. & Zubiaga Taboada, A. (2016). *La vinculación y la retroalimentación entre la certificación y la fiscalización ambiental*. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
- Rázuri Zárate, M. del P. (2017). Algunas consideraciones con relación al ejercicio de competencias del SENACE: del enfoque normativo
- Martínez Prada, R. J. (2010). *Propuesta metodológica para la evaluación de impacto ambiental en Colombia* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/7776>
- Shah, R. (2004). *CSD Indicators of Sustainable Development - recent developments and activities*. Department of Economic and Social Affairs.
- Taylor, S. J. & Bodgan, R. (1994). *Introducción a los métodos cualitativos de Investigación: la búsqueda de significados*. Ediciones Paidós.
- Uscuchagua Cornelio, M. D. (2016). *Optimización de metodologías de evaluación de impacto ambiental del sector minero en las regiones Junín, Pasco y Huánuco* [Tesis de maestría, Universidad Nacional del Centro del Perú]. Repositorio Institucional. <http://hdl.handle.net/20.500.12894/4585>