



**Aportes de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental al
proyecto de "Lineamientos para la Aplicación de la Jerarquía de la Mitigación en los
proyectos de Inversión sujetos al SEIA enfocados en el manejo de la Biodiversidad y
los Servicios Ecosistémicos" del SENACE**

I. Objetivo del informe

Desde la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) elaboramos el presente documento a fin de hacer llegar nuestros aportes al contenido del Proyecto de Lineamientos para la Aplicación de la Jerarquía de la Mitigación (JdM) en los proyectos de Inversión sujetos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA enfocados en el manejo de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos (en adelante, el Proyecto de Lineamientos) en el ámbito del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - Senace.

Consideramos que, es una gran iniciativa que el Senace busque implementar un enfoque de aplicación del principio de jerarquía de mitigación que no se acote en el desarrollo de la fase de compensación ambiental sino donde la evitación de impactos sea un aspecto medular desde la selección de sitios, diseño de proyectos, elaboración de la línea base e identificación de impactos ambientales en el proceso de diseño del instrumento de gestión ambiental. Será interesante incluso explorar la posibilidad de que la jerarquía de mitigación como principio sea expresamente incluida en la legislación nacional marco sobre evaluación de impacto ambiental para que el enfoque no se limite al Senace sino que pueda ser estandarizado a otras autoridades ambientales sectoriales, el enfoque trasciende de la categoría de estudio de impacto ambiental exigible.

II. Aportes al proyecto

2.1 Sobre la jerarquía de mitigación (numeral 5.2)

Es importante señalar que la JdM no solo exige la plena observancia en la secuencia de medidas sino que incluso la compensación ambiental - cuya obligatoriedad es cuestionada por algunos actores - es exigible desde el reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en tanto siempre que su aplicación sea necesaria esta es condición esencial para evaluar integralmente la viabilidad legal ambiental de un proyecto. De esta manera, cuando un proyecto de inversión que lo requiera no plantea una compensación ambiental viable en términos de efectividad y probabilidad de éxitos la consencuencia legal será la denegatoria de la propuesta de estudio de impacto ambiental, y a ello se refiere expresamente la Guía de Compensación Ambiental del año 2016 mas no los Lineamientos de Compensación Ambiental en el ámbito del SEIA del año 2014.



Adicionalmente, se señala en la referida política que *“en algunas circunstancias, no es posible compensar algunos impactos residuales sobre la biodiversidad tras haber completado los pasos de evitación, minimización y rehabilitación de la jerarquía de mitigación. Además, existen algunos elementos de la biodiversidad sobre los cuales teóricamente se podrían compensar los impactos pero con un elevado riesgo de fracaso. En esas circunstancias, las compensaciones de biodiversidad no son apropiadas, por lo que el proyecto no debe llevarse a cabo con su diseño actual”*. Esta consencuencia - nos parece – debe quedar expresamente planteada en el texto.

2.2 Sobre el análisis de alternativas (numeral 6.1)

Como se señala en la propuesta de Lineamientos, el análisis de alternativas es un ejercicio necesario que se realiza antes de la elaboración del estudio ambiental, incluso desde etapas tempranas de diseño del proyecto o desde el ciclo de inversiones, cuando se trate de proyectos de inversión pública.

Si bien en el reglamento del SEIA se establece que la evaluación de las alternativas señala los aspectos a ser evaluados, de manera general, ambiental, social y económica, finalmente, el resultado de la evaluación responde a una alternativa que haya resultado más atractiva en cualquiera de estos aspectos, por lo que en ese extremo no queda claridad la concurrencia de los criterios. Por lo que, a efectos de conocer si la alternativa aporta a la implementación efectiva de la jerarquía de la mitigación, proponemos la inclusión de las siguientes preguntas en la lista de verificación:

LISTA DE VERIFICACION

¿El instrumento de gestión ambiental presenta un análisis de alternativas e incluye un análisis de impactos para cada alternativa? Si es así, ¿se pueden comparar los resultados? **¿incluyen criterios referidos a la conservación de la biodiversidad?**

¿Incluye alternativas para evitar o reducir impactos en componentes críticos de la biodiversidad?

¿La alternativa elegida para el desarrollo del instrumento de gestión ambiental considera la prevención de los impactos ambientales negativos? o ¿alguna de las alternativas no elegidas considera mayor prevención de generación de impactos ambientales negativos?

Por otro lado, según la International Association for Impact Assessment (IAIA), la generación de las alternativas a evaluar es un proceso complejo que demanda de decisiones de distintos niveles dentro del equipo que diseña los componentes de los



proyectos de inversión. De acuerdo con las recomendaciones brindadas por la IAIA, se sugiere considerar la alternativa cero o la no acción, la cual se define como *“la situación futura sin el proyecto, pero teniendo en cuenta la evolución de las condiciones de línea base, incluyendo otros proyectos aprobados o razonablemente previstos en el futuro”*¹.

Este punto podría ser considerado en el recuadro de ejemplos a fin de implementar la herramienta de análisis de alternativas de manera más integral y analítica posible:

EJEMPLOS

Al definir la ubicación y desarrollo de un proyecto, considerar las siguientes opciones:

- **Incluir entre las alternativas a analizar, la alternativa cero o la alternativa de no acción a fin proyectar la evolución de las condiciones de línea base, incluyendo otros proyectos aprobados o razonablemente previstos en el futuro.**

Consideramos que el tema antes planteado en términos que la evaluación ambiental como herramientas no busca frenar los proyectos de inversión sino acompañar su gestión para legitimarla y darle sostenibilidad; sin embargo esta variable representa una excelente oportunidad para incluir la variable ambiental en una etapa estratégica de la decisión pública no atribuyendo a la certificación ambiental todo el peso de la gestión ambiental de los proyectos de inversión.

Asimismo, en tanto en un escenario propicio se propone que la JdM se considere desde la planificación de los proyectos consideramos esencial que la aplicación del principio trascienda de la mirada proyecto a proyecto, de hecho la Política de la UICN sobre compensaciones de biodiversidad establece que la jerarquía de mitigación debe aplicarse a escala del paisaje terrestre o marino con medidas de mitigación diseñadas e implementadas a nivel de sitios o proyectos y que los gobiernos deben velar por que la jerarquía de mitigación esté integrada en el marco de la planificación y legislación a escala del paisaje terrestre y marino y forme parte de los planes estratégicos de desarrollo existentes y futuros.

Ahora bien, nos parece acertado que una primera oportunidad de aplicación de la JdM sea el análisis de alternativas. De hecho el anexo IV del reglamento de la Ley del SEIA se establece que la descripción del proyecto, entre otros, debe contener la evaluación de las diversas alternativas del proyecto y la selección de la más eficiente, desde el

¹ Alternativas en la EIA de proyectos. IAIA. En: https://www.iaia.org/uploads/pdf/Fastips_11%20Alternatives%20in%20Project%20EIA_sp.pdf



punto de vista ambiental, social y económico, incluyendo la evaluación de los peligros que pueden afectar la viabilidad del proyecto o actividad, de manera que consideramos dejar abiertas las preguntas de si el proyecto presenta o no un análisis de alternativas y uno de impactos por cada una de ellas podría dar la apariencia que este ejercicio resulta condicional cuando en realidad es obligatorio y representa el primer ejercicio de integración del enfoque de JdM en la gestión anticipada de impactos ambientales de los proyectos de inversión.

2.3 Sobre la línea base de biodiversidad e identificación de valores de biodiversidad (Numeral 6.2)

Se deben considerar los aportes de la población local para la identificación de puntos de muestreo que permitirán una determinación más integral de los servicios ambientales de los ecosistemas prioritarios², a este proceso podrán sumarse además los resultados de la línea base en el marco de la evaluación ambiental temprana en el marco de la fiscalización.

Considerando que, el derecho a la participación ciudadana puede ser ejercido en procedimientos que permiten la identificación de componentes ambientales relevantes en el área de intervención de un proyecto de inversión³, se debe considerar también en el presente proyecto que las consultas que se realicen a la población en el proceso de elaboración de las líneas base también comprendan su participación durante el acompañamiento de levantamiento de información e identificación de puntos de muestreo, contribuyendo de esta forma a optimizar la determinación de los servicios ambientales generados por los ecosistemas priorizados. Por lo que proponemos la inclusión de la siguiente pregunta en la lista de verificación:

LISTA DE VERIFICACIÓN

¿Los puntos de muestreo implementados representarían adecuadamente la biodiversidad de la zona? **¿Los puntos de muestreo fueron determinados de manera participativa?**

2.4 Sobre la identificación de impactos (Numeral 6.3)

Consideramos que, se debe incluir en el listado de verificación de los impactos que el alcance geográfico de los impactos no solo comprenda al área de influencia directa,

² Referencia: página 29 del documento.

³ Como es el caso de las Evaluaciones Ambientales Tempranas - EAT del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, previstas en sus Planes Anuales de Fiscalización Ambiental – PLANEFA.



sino también al área de influencia indirecta del proyecto, así como el área social y ambiental correspondiente.⁴

En la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446 y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, se establecen los términos de referencia básicos de los estudios ambientales. Una de las secciones está referida a la descripción de los proyectos, en la cual se deberá describir el proyecto en sus diferentes etapas, teniendo en consideración el tiempo de ejecución, los componentes, las actividades y obras, el objetivo, la determinación el área de influencia (tanto directa e indirecta), entre otros.

Asimismo, la sección de línea base debe contener las características del área donde se ejecutará el proyecto, precisando la delimitación de las áreas de influencia directa e indirecta. Sin embargo, el presente proyecto de lineamientos solo considera dentro de su lista de verificación el alcance geográfico de los impactos sobre el área de influencia directa.

Es por ello que consideramos que dicha lista debe incluir el alcance geográfico de los impactos en el área de influencia indirecta, con la finalidad de tener una adecuada identificación de todos los impactos ambientales del proyecto.

LISTA DE VERIFICACIÓN

¿El alcance geográfico de los impactos corresponde con el área de influencia directa e **indirecta** según el estudio de base sobre biodiversidad?

¿La lista de impactos incluye todos los impactos directos, **indirectos** y acumulativos y sinérgicos?

2.5 Sobre la compensación (Numeral 6.5.4)

El diseño del plan de compensación debe prever la no generación de fugas (leakage) y el canje (trade off) que se podrían llegar a generar tras su implementación⁵.

Las fugas son aquellos desplazamientos a un área fuera del área del programa de compensación, mientras que el canje implica que la gestión de un área de compensación de un recurso ambiental daña a otro.

⁴ Referencia: página 32 del documento.

⁵ Referencia: página 48 del documento.



De hecho la política de compensaciones de la UICN líneas arriba señalada establece que *cuando exista un riesgo considerable de que las inversiones generadas por las compensaciones reemplacen a otras inversiones en conservación en vez de sumarse a ellas*; siendo, desde nuestro punto de vista esencial la observancia del criterio de adicionalidad.

En ese sentido, resulta necesario que la lista de verificación de esta sección considere como herramienta de control la formulación de preguntas orientadas a verificar que las medidas de compensación ambiental no hayan afectado otras áreas o perjudicado otros componentes ambientales o que incluso hayan aportado a la desviación de costos inicialmente proyectados para cubrir el financiamiento de otra áreas.

LISTA DE VERIFICACIÓN

¿El plan de compensación ambiental ha previsto la no generación de impactos ambientales generados por fugas o canjes?

¿Las medidas de compensación ambiental planteadas han superado el examen de excepcionalidad?

¿Las medidas de compensación ambiental planteadas han acreditado su probabilidad de éxito?

¿El tipo de compensación planteada propone la conservación o recuperación de una especie o recurso distinto al perdido? (balance neto positivo o ganancia neta)

¿Las compensaciones planteadas evitan el traslado a otro lugar de los impactos que son perjudiciales para la biodiversidad?

2.6 Sobre el Programa de monitoreo y evaluación de la biodiversidad (Numeral 6.6)

Incorporación de la participación de las comunidades nativas y campesinas en la ejecución de programas de monitoreo y evaluación de biodiversidad⁶

Conforme a lo establecido en el artículo 71° del Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2009-MINAM, el Estado promueve la *“participación ciudadana efectiva de los pobladores que conforman las comunidades nativas y campesinas (...) a fin de propiciar la definición de medidas que promuevan el mejor entendimiento entre las partes, así como el diseño y desarrollo del proyecto (...) así como las medidas necesarias para prevenir, minimizar, controlar, mitigar, rehabilitar y compensar, según corresponda, los impactos y efectos negativos.”*

⁶ Referencia: página 52 del documento.



Considerando que el presente proyecto de lineamientos contempla el desarrollo de un programa de monitoreo, el cual consiste en la verificación de las medidas de manejo adoptadas, resulta oportuno considerar la participación de las comunidades nativas y campesinas, así como de la sociedad civil en estas acciones de monitoreo.

Así, por ejemplo, para el caso de los puntos de muestreo que se analizarían, la participación y apoyo de dichos actores en determinadas zonas, puede ser relevante. En similar sentido sería replicable su participación para la implementación de acciones de restauración que se lleven a cabo, priorizando el uso de prácticas tradicionales.

Por otro lado, al considerarse en el proyecto la difusión de los resultados, esta debe de implementarse bajo un enfoque intercultural para que los actores locales puedan aprehender los resultados obtenidos.

2.7 Sobre el lenguaje inclusivo en el proyecto de Lineamientos

Finalmente, consideramos que el proyecto debe ser redactado usando lenguaje inclusivo, toda vez que el Estado debe incorporar y promover el uso de este lenguaje en las comunicaciones escritas y documentos que se elaboren en todas las instancias y niveles de gobierno. Ello, de acuerdo con la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres y el Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, que aprueba la Política Nacional de Igualdad de Género.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental